

Revista iapem

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Panorama de lo público-social

Nuevas ideas en política social y concertación
para el desarrollo social

Capital social y desarrollo Municipal

Hacia una política social en el Estado de México:
La lucha contra la pobreza es una tarea que compromete a todos

Las nuevas formas de control de las administraciones públicas tras los procesos de reforma: en especial, la institución del defensor del pueblo

Políticas públicas: transparencia y su incidencia en la construcción de la ciudadanía

Ajuste estructural, Estado eficaz y reformas al control

¿Burócratas innovadores?

Instituto de Administración Pública del Estado de México

Miembros Fundadores

Carlos Hank González†
Andrés Caso Lombardo
Jorge Laris Casillas
Miguel A. Cruz Guerrero
Raúl Martínez Almazán
Ignacio J. Hernández Orihuela
Adalberto Saldaña Harlow
Jorge Guadarrama López
Filiberto Hernández Ordóñez
Roberto Rayón Villegas
Raúl Zárate Machuca
Ignacio Pichardo Pagaza
Arturo Martínez Legorreta
Jaime Almazán Delgado
Guillermo Ortiz Garduño
Gregorio Valner Onjas
Jorge Hernández García
Alberto Mena Flores†
Juan C. Padilla Aguilar
Víctor M. Mulhia Melo
Gerardo Sánchez y Sánchez

Consejo de Honor

Arturo Martínez Legorreta
José A. Muñoz Samayoa
Carlos F. Almada López
Roberto Gómez Collado
Guillermo Haro Bélchez
Marco A. Morales Gómez
Samuel Espejel Díaz González
Enrique Mendoza Velázquez

Consejo Directivo 2004-2007

Luis García Cárdenas
PRESIDENTE

Santiago G. Velasco Monroy
VICEPRESIDENTE

Luis E. Miranda Nava
Enrique Peña Nieto
Carlos Rello Lara
Carlos F. Quintana Roldán
Rafael López Castañares
Isidro Pastor Medrano
Eruviel Ávila Villegas
José I. Rubí Salazar
Martha H. González Calderón
Cesáreo A. Domínguez Díaz
CONSEJEROS

Jesús M. Rojas Sánchez
TESORERO

Valentín J. Iturbe Pozadas
SECRETARIO EJECUTIVO

Directorio

Luis García Cárdenas
PRESIDENTE

Valentín J. Iturbe Pozadas
SECRETARIO EJECUTIVO

COORDINADORES

Carlos A. Chapa Silva
CAPACITACIÓN Y DESARROLLO
PROFESIONAL

EXTENSIÓN E IMAGEN

Adriana E. Bazán Trousselle
INVESTIGACIÓN

Juan A. Montes de Oca Alvarez
INFORMÁTICA Y SISTEMAS

César Montoya Garduño
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

José F. Salazar Rodríguez
VALLE DE CHALCO

Salvador Torres Silva
IXTLAHUACA

Felipe Ocegüera Gutiérrez
IXTAPAN DE LA SAL

Juan Castillo Navarrete
TOLUCA

Eulalio Díaz Sánchez
AMANALCO DE BECERRA

Sedes

TOLUCA

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503,
Col. La Merced, C.P. 50080,
Tels. (01 722) 214 38 21 y
214 06 89 Fax. (01 722) 214 07 83

CENTRO DE CAPACITACION Y PROFESIONALIZACION DEL IAPEM

Paseo Matlazincas, Núm. 2008
Barrio La Teresona,
Toluca, Estado de México.
Tel.(01 722) 167 10 03, 167 10 05
y 167 10 06.

DELEGACION REGIONAL EN TLALNEPANTLA

Av. Mario Colín esq. Constitución de 1917
Col. La Comunidad, C. P. 54000,
Tlalnepantla de Baz, Estado de México.
Tel. (01 55) 55 65 74 11
Fax. (01 55) 53 90 96 84

DELEGACION REGIONAL EN VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD

Av. Popocatepetl s/n, entre Tezozomoc
y Xicoténcatl, C. P. 56611,
Valle de Chalco Solidaridad,
Estado de México.
Tel. (01 55) 59 71 17 31

DELEGACION REGIONAL EN IXTLAHUACA

Av. Saitama s/n
Ixtlahuaca, Estado de México.
Tel. (01 712) 283 16 00

DELEGACION REGIONAL EN IXTAPAN DE LA SAL

Km. 4.5 Boulevard Turístico Ixtapan de
la Sal-Tonatico, Estado de México.
Tel. (01 721) 141 16 95

DELEGACIÓN REGIONAL EN AMANALCO

Emilio R. Becerril s/n, Col. Centro, C.P. 51000
Amanalco de Becerra, Estado de México.
Tel. (01 726) 251 01 94

Comité Editorial

Ricardo Uvalle Berrones
PRESIDENTE

Carlos Arriaga Jordán
Rodolfo Jiménez Guzmán
Roberto Moreno Espinosa
Julián Salazar Medina

VOCALES

Adriana E. Bazán Trousselle
SECRETARIO TECNICO

Edición

© Revista IAPEM

Instituto de Administración Pública del
Estado de México, A.C.

Director de la Revista
Ricardo Uvalle Berrones

Coordinación de Investigación
Coordinación de Extensión e Imagen

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Col. La Merced, Toluca, México,
C.P. 50080. Tels. (01722) 214 38 21 y
214 06 89, Fax 214 07 83.
correo electrónico: instituto@iapem.org.mx
Página web: www.iapem.org.mx

ISSN 1665-2088

Certificado de Licitud de Título Núm. 6714
Certificado de Licitud de Contenido
Núm. 6995

Certificado de Reserva de Derechos al uso
Exclusivo del Título Núm. 2967-93

Revista IAPEM. Impresa en Toluca, México,
(diciembre 2004)

Los trabajos que aparecen en esta obra
son responsabilidad de los autores y no
necesariamente expresan el punto de vista
del Instituto de Administración Pública del
Estado de México, A.C.

Diseño Editorial:
Manolo Trujillo Arriola
Adriana G. Piña Domínguez

Fotografía de portada:
Iván Pavel Guzmán Arias

Editorial

En los ámbitos del cambio estructural que se desarrolla en la sociedad globalizada y los Estados con soberanía compartida, los procesos económicos y sociales apuntan hacia el establecimiento de nuevas condiciones de vida que inciden en el papel y la responsabilidad que desempeñan las instituciones administrativas. La búsqueda de los derroteros que se enlazan con el desempeño institucional tiene ahora más fuerza y proyección que en décadas anteriores. Se han agotado en el tiempo y el contexto de la globalidad, los patrones de dirección e intervención que garantizaban al Estado un papel protagónico e indiscutible en la definición y el cumplimiento de las agendas de gobierno.

En consecuencia, predominaba la visión de cúpula a la hora de analizar la importancia y solución de los asuntos colectivos los cuales, por definición, corresponden a la comunidad civil y política para que sean atendidos y encauzados de manera institucional. Sin embargo, los ciudadanos y la sociedad tenían en esa situación, un perfil no sobresaliente en la construcción e implementación de las políticas de gobierno. Lo que destacaba en la cultura del estatismo avasallador, es cómo la autoridad tenía amplios márgenes de decisión para influir en el destino de los cursos de la acción gubernamental, lo cual implicaba frenar el dinamismo social en favor del poderío que representan los círculos

burocráticos. El comportamiento de las instituciones administrativas tenía como axioma básico desenvolver movimientos en razón de los fines políticos del Estado, sin valorar de manera suficiente la trascendencia de los valores públicos que se originaban en la sociedad.

De este modo, la administración pública se constituye en el inicio y el final de la vida pública, dejando de lado las iniciativas y recursos de los agentes económicos y sociales que reclamaban en todo momento, espacios para concretar la actuación colectiva. Los tiempos de más Estado y menos sociedad, se han invertido de manera considerable, desde el momento en que las organizaciones no gubernamentales ganan un lugar en los procesos de la gestión pública, sin renunciar a los mismos, es decir, a los sitios que consiguen reivindicar a pesar de los comportamientos que se encaminan a resaltar los núcleos de la estatalidad improductiva.

En el presente, las sociedades son más activas, organizadas y emprendedoras, lo cual ocasiona el reacomodo de espacios, atribuciones y formas de responsabilidad para que la propia sociedad y el Estado tengan mayor claridad en el universo en que deben cumplir las tareas que les concierne. La ampliación del espacio público desde la sociedad da como resultado que lo público – estatal se redefine hasta tener

mayor precisión en las responsabilidades que le corresponden como instancia necesaria de dirección, coordinación y regulación.

Lo público – estatal no es un espacio bifurcado frente a lo público –social, sino que se caracteriza por tener identidad, dinámica y funcionamiento de modo más puntual, evitando así, conflictos innecesarios que únicamente ocasionan el distanciamiento entre la autoridad y los ciudadanos, fermentando con ello, posturas que aumentan las tensiones sociales y políticas en detrimento de lo público - social. De este modo, lo público –estatal y lo público – social se conjugan para articular capacidades, recursos y propuestas que se vierten al conjunto de la vida asociada, a partir de adoptar fórmulas de entendimiento y cooperación, teniendo como eje de referencia, que en la vida moderna, la sociedad y el Estado son vías para aprovechar mejor los recursos existentes.

Sin negar la importancia del Estado como la organización política de la sociedad y de la administración pública en su papel de acción organizada del gobierno en la sociedad, se vive un repunte considerable de los agentes sociales que son representantes conspicuos de los ciudadanos organizados. Éstos han pasado de una actividad no intensa a un cúmulo de acciones que se distribuyen a lo largo y ancho del

territorio estatal, lo cual refleja que las iniciativas civiles y políticas desde la óptica de gobierno, se ha de combinar con la autoridad para encontrar fórmulas que permitan dar más vigor a la acción pública en términos de equilibrio dinámico y acuerdos viables.

Frente a categorías tradicionales del quehacer institucional como acción estatal, racionalidad política, eficiencia administrativa, controles burocráticos y rectoría estatal, se han formado otras más contemporáneas como acción colectiva, acción ciudadana, participación social, corresponsabilidad pública, políticas democráticas, políticas públicas que denotan el despertar activo de la sociedad civil ante los poderíos del Estado. Más sociedad y menos Estado, es una proclama que indica no el fin del Estado lo cual sería una auténtica robinsonada, sino la existencia de un poder estatal acotado, mensurado, estratégico y promotor que es propio de las instituciones que aseguran y protegen las libertades civiles y las libertades políticas de las personas y los ciudadanos.

En la postura multicentrada del poder, los procesos de burocratización, centralidad y pretendida autarquía que alentaban los sistemas piramidales de autoridad y gestión, no tienen lugar inamovible para continuar como factores clave en la construcción y el cumplimiento de las

políticas públicas. El Estado en cuanto centro de orden, autoridad, capacidad y realización indiscutible en favor del bien público, abre espacios a la participación y representación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos comunes. Ha optado porque la administración pública sea más efectiva a partir de fortalecer su acción en las tareas de corresponsabilidad que son expresión de la intensidad de la vida asociada.

Así, la administración pública emprendedora, responsable y eficiente, responde a las sociedades activas que se desarrollan con dinamismo a partir de la crisis irreversible de las políticas altamente intervencionistas que cerraban los espacios a la colaboración y la sinergia social.

Al reformularse la acción de las instituciones administrativas y estatales, destaca que uno de los aspectos centrales de la tarea de gobierno es persuadir para que la definición de las metas colectivas sea fruto de la convergencia de los esfuerzos público, privado y social. La definición y el cumplimiento de las metas comunes es la base de la gobernabilidad democrática y el testimonio más fehaciente de cómo la sociedad y el Estado tienden puentes de colaboración y entendimiento. Por ello, convocar, alentar e incentivar a los agentes económicos y sociales

es tarea de primer orden para dar sentido y alcance a la acción de gobierno.

La época de las decisiones faraónicas y las políticas reivindicativas sin la valoración debida de sus costos, impacto y consecuencias son incompatibles con el nuevo quehacer de lo público – estatal. En este caso, la redistribución de tareas y compromisos conlleva al reconocimiento de que gobernar implica no sólo comunicar y coordinar, sino convocar, estimular e impulsar las acciones de los agentes y organizaciones que desde la sociedad pueden y deben contribuir al mejor cumplimiento de las metas de carácter colectivo.

El Estado promotor, el gobierno por políticas públicas y la administración pública emprendedora, son producto de condiciones que apuntan por la democratización del poder, que implica a la vez, el reconocimiento de las iniciativas ciudadanas, la corresponsabilidad social y la formación de redes de cooperación para dar fortaleza y capacidad de realización a lo público – social. La recuperación social y política de los ciudadanos influye en la percepción y reorientación de las acciones de la administración pública.

De este modo, la administración de la vida social responde a los imperativos de aprovechar la

energía de las personas y organizaciones que tienen oportunidad de incorporarse al esfuerzo común asumiendo tareas y compromisos que antes eran monopolio del Estado. La administración pública no transita más por la senda de lo que implica la cultura del masismo que fue equivalente a que el fin justificaba los medios. Esto, en términos fiscales y operativos, da lugar a prácticas abrumadoras en las cuales lo público – social fue relegado para dar auge a lo administrativo, lo burocrático y lo gubernamental, hasta llegar al camino de los rendimientos decrecientes, es decir, de la crisis irreversible del intervencionismo magnificado.

Desde la óptica de las relaciones horizontales, es decir, con la recuperación de lo público –social, las instituciones estatales y administrativas han reciclado sus tareas para asumirse como medios que alientan la iniciativa de las organizaciones civiles y sociales en el quehacer productivo. La apertura de los Estados hacia los ciudadanos, el compromiso de las administraciones públicas con la eficiencia y la democracia así como el comportamiento focalizado de los gobiernos en la atención de los problemas públicos, son tendencias que contribuyen a un mejor recuento entre la sociedad y el propio Estado.

El gobierno de lo público – social implica que la acción colectiva es parte crucial en los

planes y programas de lo público –estatal. Se adoptan en consecuencia, políticas públicas que valoran el carácter activo de los ciudadanos y las organizaciones. De este modo los alcances revitalizados de la política social, el desarrollo colectivo emprendedor, la utilidad del capital social, el combate a la pobreza, los derechos ciudadanos ante la administración pública, los procesos de transparencia y ciudadanía, la revisión efectiva del Estado, así como el trabajo creativo de la burocracia profesional en la definición e implementación de las políticas gubernamentales, son temas que no sólo se analizan en el presente número por distinguidas plumas del medio académico y profesional, sino que se inscriben en la lógica de una nueva institucionalidad democrática que responde a la necesidad de que la autoridad y los ciudadanos sean corresponsables en el abordaje y la solución de los problemas comunes.

Contenido

Artículos	13
Nuevas ideas en política social y concertación para el desarrollo social <i>Bernardo Kliksberg</i>	13
Capital social y desarrollo Municipal <i>José Cándido González Mercado</i>	67
Hacia una política social en el Estado de México: <i>La lucha contra la pobreza es una tarea que compromete a todos</i> <i>Felipe Aguilar Hernández</i> <i>María de los Angeles Maya Gordillo</i>	95
Las nuevas formas de control de las administraciones públicas tras los procesos de reforma: en especial, la institución del defensor del pueblo <i>Laura Díez Bueso</i>	161
Políticas públicas: transparencia y su incidencia en la construcción de la ciudadanía <i>Amalia Mattio de Mascías</i>	179
Ajuste estructural, Estado eficaz y reformas al control <i>Carlos Ariel Sánchez Torres</i>	225
¿Burócratas innovadores? <i>Gloria Torres Ávila</i>	259

Agenda Glocal	285
Declaración del Milenio	285
Numeralia	303
Impacto de la desigualdad social	303
<i>José L. Mora Castro</i>	
Reseña de Libro	311
En busca de la legitimidad. Seguridad pública y <i>populismo punitivo en México, 1990 – 2000</i>	311
<i>Reseña elaborada por: Carlos Massé Narváez</i>	
Criterios para colaborar en la Revista IAPEM	319
Revistas de interés	325



Abstract

Nuevas ideas en política social y concertación para el desarrollo social

Bernardo Kliksberg*

Documento preparado para el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en ciudad de Panamá, Panamá, del 28 al 31 de octubre de 2003.

El autor analiza la nueva concepción de la política y la concertación social a partir de considerar la importancia de la sociedad, las fuerzas productivas, el capital social y el Estado, para dar paso a la elaboración e implementación de acciones que postulen tanto la equidad como la calidad vida entendidas como valores irrenunciables de la gobernabilidad democrática y las sociedades orientadas a la calidad de vida.

Palabras Clave: Capital social, política social, desigualdad, Estado, sociedad civil

The author analyzes the new conception of the policy and the social agreement from considering the productive importance of the society, productive forces, the share capital and the State, to take to step to the elaboration and implementation of actions that postulate so much the fairness as the quality life understood like cannot be waived values of the democratic governability and the societies oriented to the quality of life.

** Es Asesor de la ONU, BID, UNESCO, OIT, OPS, UNICEF, OEA, y otros organismos internacionales.*

Key words: Share capital, political social, inequality, State, civil society

I. América Latina en conmoción

Ante la evolución de las cifras económicas de la región en los 90, José Antonio Ocampo, Secretario General de la CEPAL (abril 2003) señala que : “Las expectativas que generaron las reformas orientadas a ampliar el papel del mercado en los procesos económicos han quedado insatisfechas en gran parte de la región”. Llama a “incluir las implicaciones sociales en el diseño mismo de la política macroeconómica y las reformas estructurales”. Las más diversas fuentes han coincidido en destacar el cuadro de agudas dificultades y frustraciones. El prestigioso New York Times (Forero 2002) caracterizó la situación hace un tiempo indicando la existencia de un descontento generalizado, que los “sueños económicos se han transformado en despidos y recesión”. Resalta que “millones están haciendo sentir sus voces... contra el experimento económico de la última década... Muchos creen que las reformas han enriquecido a funcionarios corruptos y a multinacionales de rostro desconocido y han fallado en mejorar sus vidas”. En similar dirección ha señalado De La Torre (2001) “Las encuestas de opinión pública a fines de los años 90’s demostraron que los latinoamericanos sentían que sus economías no marchaban bien, que su calidad de vida era peor que la de generaciones anteriores y que la pobreza alcanzaba índices sin precedentes”. Mathews y Hakim (2001) describen la situación general en los siguientes términos: “a fines de los años noventa el futuro de América Latina aparecía sombrío en razón de cuatro grandes problemas: crecimiento lento e irregular, pobreza persistente, injusticia social e inseguridad personal”. Señalan que a lo largo de diez años los países “habían procurado aplicar con considerable vigor las diez políticas económicas que conforman el Consenso de Washington... pero los resultados estuvieron debajo de las expectativas y se hizo necesario un nuevo enfoque”. La CEPAL (2002) se refiere al periodo de

1997 a 2002 como la “media década perdida para el crecimiento”, con una reducción del dos por ciento en el producto bruto per capita.

Los análisis de muy diversas fuentes indican una América Latina en profunda conmoción. La evolución de los hechos ha generado fuertes protestas sociales en numerosos países de la región que toman formas diferentes de acuerdo a los contextos históricos. Sin embargo, existen al mismo tiempo, datos esperanzadores. De acuerdo a las encuestas, a pesar de los graves problemas económicos, la gran mayoría de los latinoamericanos respalda firmemente el proceso de democratización emprendido por la región. En un mundo donde sobre 190 países, sólo 82 son democráticos, América Latina aparece como una de las áreas del orbe con más avances en este campo. Los datos económicos críticos destruyeron buena parte de la “ilusión económica”, pero no han doblegado la ilusión de la democracia. Latínbarómetro (2002) señala que lejos de caer en tentaciones autoritarias, en 14 países de la región el apoyo a la democracia creció a pesar de la crisis. Un caso muy significativo es el de Argentina. Pese a los dramáticos quiebres económicos y sociales el apoyo a la democracia creció en él último año. Un reclamo muy concreto parece surgir de estas tendencias. Los latinoamericanos, en amplias proporciones, no están pensando en dejar de lado la democracia, no están pidiendo menos democracia, sino más democracia. Una sociedad civil cada vez más articulada y activa está exigiendo real participación ciudadana en el diseño e implementación de las políticas públicas, transparencia, control social, profundizar la descentralización del Estado y metas semejantes.

Esa combinación en una situación muy delicada con la búsqueda afanosa de soluciones a través de la democracia, abre importantes posibilidades de acción para políticas renovadoras. Urge pensar en nuevas ideas en aspectos cruciales como, entre ellos: ¿cómo diseñar

políticas económicas con rostro humano, cómo articular estrechamente las políticas económicas y las sociales, cómo mejorar la equidad en el continente más desigual del todo el planeta, cómo llevar adelante alianzas virtuosas entre Estado, empresas y sociedad civil en todas sus expresiones para enfrentar la pobreza; cómo garantizar el fundamental derecho a la salud hoy debilitado? Un interrogante de fondo es el de cómo recuperar una reflexión que ligue ética y economía, iluminando desde los valores éticos, el camino a seguir, y recuperando la ética como un motor del proyecto de desarrollo.

La política social es un actor estratégico del futuro en sociedades tan golpeadas por la pobreza. Si la sociedad en su conjunto tiene una visión apropiada de su rol, se adoptan las políticas apropiadas y se gerencia con efectividad, su contribución puede ser fundamental. Si por el contrario, la visión es errónea, y da lugar a políticas limitadas y aisladas, el deterioro social seguirá aumentando con riesgos graves de implosión.

Este trabajo tiene por finalidad concentrarse en la situación social y en ciertas visiones de la política social de amplia circulación y fuerte influencia que es imprescindible revisar para avanzar. Considera que muchas de ellas presentan mitos, que traban fuertemente la adopción de la “política social necesaria” y aspira a ponerlos a foco y pensar en propuestas superadoras. El trabajo recorre para ello tres etapas sucesivas. En primer lugar, construye un cuadro básico de problemas sociales delicados que afronta la región. A continuación presenta varios mitos de amplia difusión, tratando de mostrar algunos de sus impactos regresivos sobre la política social. Finalmente extrae algunas conclusiones hacia el futuro.

II. Algunas tendencias preocupantes en el campo social

La protesta social en crecimiento en América Latina tiene bases muy concretas. Las tendencias observables llaman a una profunda inquietud e implican serias dificultades en aspectos claves de la vida cotidiana para grandes sectores de la población. Entre ellas se destacan las que se presentan resumidamente a continuación:

A. La pobreza crece

Según el Panorama Social de la CEPAL (2002) la población ubicada por debajo de la línea de la pobreza representaba el 41% de la población total de la región en 1980, cifra muy elevada en relación a los promedios del mundo desarrollado y de los países de desarrollo medio. Portugal, el país con más pobreza de la Unión Europea, tiene un 22% de población pobre. La cifra empeoró en las dos últimas décadas y el porcentaje de pobreza latinoamericano pasó a significar en el 2002 el 44% de una población mucho mayor.

Cuadro 1. Evolución de la pobreza en América Latina, 2000-2002 (porcentaje de la población)

Año	Indigencia	Pobreza
2000	17.8	42.1
2001	18.6 % 43	
2002	20 %	44

** De 2000 a 2002 se generaron 15 millones de nuevos pobres.

Los estimados nacionales indican que la pobreza tiene una alta presencia en toda la región con muy pocas excepciones. En Centroamérica son

pobres el 75% de los guatemaltecos, el 73% de los hondureños, el 68% de los nicaragüenses y el 55% de los salvadoreños. Es pobre el 54% de la población peruana, más del 70% de la ecuatoriana, el 63% de la boliviana y se estima que más del 70% de la venezolana. En México es pobre actualmente el 54% de la Población (The Washington Post, 2003), y se halla en pobreza extrema cerca de la mitad de esa cifra (24,2%). En Brasil se estima que 44 millones de personas están en extrema pobreza ganando menos de un dólar diario (Projeto Fome Zero, 2001). Argentina es un caso ilustrativo de las dificultades de la región. Un país que tenía a inicios de los 60's porcentajes menores al 10%, presenta actualmente un cuadro de extrema gravedad como puede apreciarse en las cifras siguientes generadas por su sistema oficial de estadísticas sociales:

Cuadro 2

ARGENTINA: Pobreza e indigencia. Años 1998 y 2002		
	Octubre de 1998	Mayo de 2002
Incidencia de la pobreza	32.6%	51.4%
Población pobre	11.219.000	18.219.000
Población indigente	3.242.000	7.777.000
Incidencia de la pobreza en menores de 18 años	46.8%	66.6%
Incidencia de la indigencia en menores de 18 años	15.4%	33.1%
Menores de 18 años pobres	5.771.000	8.319.000
Menores de 18 años indigentes	1.898.000	4.138.000
Cantidad de personas que ingresan a la pobreza por día	2.404	20.577
Cantidad de personas que ingresan a la indigencia por día	1.461	16.493

Fuente: Presidencia de la Nación, Consejo Nacional de Coordinación de políticas, Sociales, Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales, SIEMPRO (www.siempro.gov.ar/default2/htm). 2002.

Como se observa, más de la mitad del país es pobre y la calidad de la pobreza se ha deteriorado fuertemente. Los pobres extremos representan una proporción importante de la pobreza total. Las cifras para los jóvenes son aún mucho peores. Las estimaciones de mayo 2003, señalan un 54,7% de la población en pobreza (una mejora respecto al 57,8% de diciembre 2000).

B. Sin trabajo

La encuesta Latínbarómetro 2001 preguntó a los latinoamericanos como estaban en materia de trabajo. El 17% contestó que no tenían ningún trabajo y el 58% que se sentían inseguros respecto a sí podrían mantenerlo. Tres de cada cuatro tienen importante dificultades de trabajo. Las cifras estadísticas testimonian la fragilidad del mercado laboral. Según los datos de la CEPAL, el total de desocupados pasó de 6 millones en 1980, a 17 millones en el 2000. Se estima que la tasa de desocupación abierta actual de la región supera el 9%. A ello se suma una tendencia alarmante. Ha crecido muy fuertemente la población empleada en la economía informal, en ocupaciones en su gran mayoría precarias. En 1980 representaba el 40% de la mano de obra activa no agrícola y en el 2000 pasó a representar el 60% de la misma.

La OT (OIT, Panorama Laboral 2002) estima que la tasa de desempleo urbano en América Latina y el Caribe en el 2002 era de 9.2%, la más alta en los últimos 22 años.' Señala que "93 millones de personas no cuentan en la actualidad con un "trabajo decente", concepto que suma la cantidad de desempleados con los que realizan trabajos de baja calidad y los que no gozan de protección social". El poder adquisitivo de los salarios mínimos registro en el año una caída del 0.9%. Hay muchos ocupados cuyos salarios los colocan también por debajo de la línea de la pobreza.

Particularmente aguda es la situación de los sectores más jóvenes de la fuerza de trabajo. Las tasas de desocupación abierta, de los mismos, duplican en numerosos países las tasas de desocupación abierta general como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

Cuadro 3

AMÉRICA LATINA TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO SEGÚN SEXO Y EDAD, EN ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DE 1990 Y 1999 a/ 17 PAÍSES					
Tasa de desempleo totales por sexo				Jóvenes (14 a 25 años)	
País	Sexo	1990	1999	1990	1999
Argentina	Total	6	15	13	24
	Gran Buenos Aires)	Hombres	6	13	12
Bolivia	Mujeres	6	17	16	26
	Total	9	7	17	15
	Hombres	10	6	18	13
Brasil	Mujeres	9	9	17	19
	Tota	5	11	8	22
	Hombres	5	9	9	18
Chile	Mujeres	4	14	8	26
	Total	9	10	18	22
	Hombres	8	9	17	20
Colombia	Mujeres	10	11	19	24
	Total	9	19	20	37
	Hombres	7	16	15	32
Costa Rica	Mujeres	13	23	25	42
	Total	5	6	11	15
	Hombres	5	5	10	15
Ecuador	Mujeres	6	7	12	15
	Total	6	14	14	26
	Hombres	4	11	11	20
	Mujeres	9	20	17	34

continua

continuación

El Salvador	Total	10	7	19	14
	Hombres	10	9	18	16
	Mujeres	10	5	21	11
Guatemala	Total	4	3	7	5
	Hombres	3	4	7	6
	Mujeres	4	2	7	3
Honduras	Total	7	5	11	9
	Hombres	8	6	12	10
	Mujeres	6	4	11	7
México	Total	3	3	8	7
	Hombres	3	4	8	8
	Mujeres	3	3	8	6
Nicaragua	Total	...	14	...	21
	Hombres	...	14	...	18
	Mujeres	...	14	...	26
Panamá	Total	19	13	35	27
	Hombres	16	11	32	23
	Mujeres	23	17	40	34
Paraguay	Total	6	10	16	20
(Asunción)	Hombres	6	10	15	22
	Mujeres	7	10	17	17
República	Total	20	...	34	...
Dominicana	Hombres	11	...	22	...
	Mujeres	32	...	47	...
Uruguay	Total	9	11	24	26
	Hombres	7	9	22	21
	Mujeres	11	15	28	32
Venezuela b/	Total	10	15	19	26
	Hombres	11	14	20	22
	Mujeres	8	16	18	33

Fuente: CEPAL. Panorama Social de América Latina 2000-2001.

Más de un 20% de la población joven está desocupada, lo que significa una exclusión social severa al inicio mismo de su vida productiva. Ello va a tener todo tipo de impactos regresivos e incide sobre los índices de delincuencia joven. Puede apreciarse en el cuadro consignado la subsistencia a pesar de avances, de significativas discriminaciones de género. Las tasas de desocupación de las mujeres jóvenes son marcadamente mayores que las de los hombres.

Persisten asimismo discriminaciones de género en el mercado laboral. Un reciente informe al respecto del Banco Mundial (2003) señala que: "Pese a que las mujeres latinoamericanas casi han llegado al mismo nivel de educación que los hombres y en algunos países incluso los han superado, continúan participando menos en el mercado laboral y ganando menos que los hombres".

C. La crítica situación de la infancia

El discurso generalizado en América Latina dice que los niños deben ser la primera prioridad, que la sociedad debe hacer todos los esfuerzos en protegerlos. No lo son. Las elevadas cifras de pobreza son aún mucho mayores en los niños. Mientras que el promedio de pobreza se estima en un 44%, la pobreza afecta al 58% de los niños menores de cinco años de edad y al 57% de los niños de 6 a 12 años. Las expresiones de esa situación son crudas. Así, según los estimados de la OIT (2002), 22 millones de niños menores de 14 años trabajan obligados por la pobreza, en muchos casos en condiciones que afectan seriamente su salud y a costa de su educación. Por otra parte, uno de cada tres niños de la región está experimentando la más severa de las carencias, la desnutrición; se hallan en situación de "alto riesgo alimentario". Crece en la región como expresión última del desamparo de la infancia, el número

de niños viviendo en las calles, en la mayor desprotección y sujetos a los más graves peligros, entre ellos el asesinato con alta impunidad por grupos de exterminio parapoliciales de ideología solo equiparable al nazismo. Investigaciones recientes del BID en Honduras indican que, al igual que en otras realidades, los niños de la calle aumentan. Se estiman actualmente en 20.000. El 60% sufre depresión y 6 de cada 100 optan por suicidarse. Han sido asesinados 1300 niños y jóvenes en los últimos cuatro años. Cesare de la Rocca, (BID, 2002), Director de un innovativo proyecto para abrirles alternativas en el Brasil, Axe de Salvador, dice precisando la situación que en realidad no deberían llamarse niños de la calle, el problema no está en ellos. Resalta “no existen niños de la calle, sino niños excluidos de la escuela, la familia y la comunidad”, es la sociedad entera la que está fallando.

D. El derecho a la salud

El test más elemental del progreso social es asegurar al conjunto de la población el acceso al derecho humano primario, la salud. A pesar de grandes y meritorios esfuerzos las cifras latinoamericanas indican fuertes brechas entre regiones, sectores de la población, etnias, y edades, y significativas carencias. Problemas básicos que los avances médicos permiten minimizar, siguen teniendo de alta frecuencia en los sectores pobres de la región. Así, según los datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS 2002) una de cada 130 madres muere durante el embarazo o el parto en América Latina, 28 veces más que en los Estados Unidos. El 18% de las madres dan a luz sin asistencia médica de ningún tipo. Con progresos las distancias entre países y estratos en mortalidad infantil son muy agudas. Así por ejemplo, en Bolivia mueren 83 niños de cada 1000 antes de cumplir un año de edad. En Canadá sólo 5.7. La OPS estima que 190.000 niños mueren anualmente en la región

por enfermedades prevenibles o controlables como las enfermedades diarreicas y las infecciones respiratorias.

Estos datos están ligados a la baja cobertura: 218 millones de personas carecen de protección en salud, 100 millones no tienen acceso a servicios básicos de salud, 82 millones de niños no reciben las vacunas necesarias. Un elemento vital, el agua, está fuera del alcance de amplios sectores de los pobres: Muchas familias pobres se ven obligadas a comprar agua ante su carencia. Así por ejemplo, según la Comisión Mundial del Agua (1999) los habitantes de los barrios pobres de Lima pagan por ella 20 veces el precio que abona una familia de clase media, que solo tiene que abrir la canilla.

La desnutrición es un tema importante en diversos países. En Centroamérica, donde se calcula que el 70% de los 34.8 millones de habitantes es pobre, recientes estimados señalan que oscila ente 21 y 29% en Guatemala, Nicaragua y Honduras. Según Intervida (2003) “La alimentación de los campesinos, pobre en proteínas y vitaminas, es motivo de que el 24% de los niños en edad preescolar presenten retrasos en su crecimiento”.

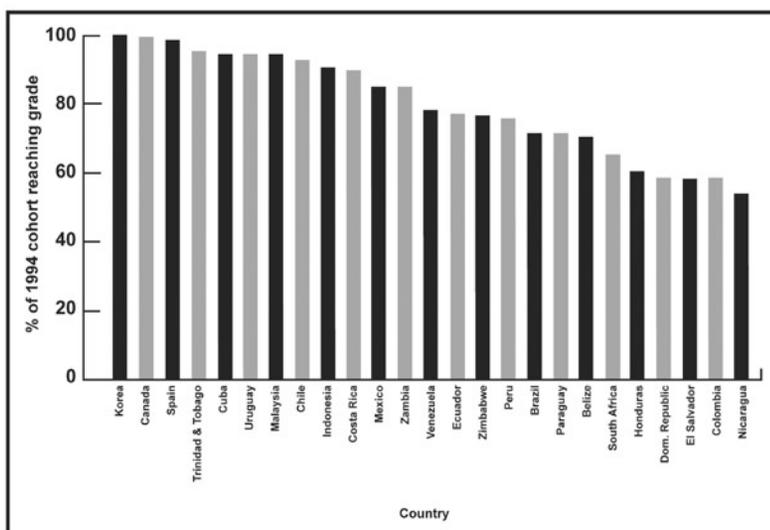
E. Educación, las preguntas inquietantes

Se han hecho esfuerzos denodados para mejorar los niveles educativos de la región. Si alguien tiene alguna duda de lo que significa vivir en dictadura o en democracia, puede encontrar diferencias fundamentales además del campo de las libertades, en la inversión muy superior que las democracias de la región han hecho en educación. Ha subido significativamente el gasto en educación como porcentaje del producto bruto interno. Estos esfuerzos han posibilitado llevar a 90 por ciento

la inscripción en la escuela primaria y reducir considerablemente los niveles de analfabetismo. Sin embargo, hay preguntas inquietantes sobre temas claves como la deserción, la repetición y la calidad diferenciada de la educación según estratos sociales.

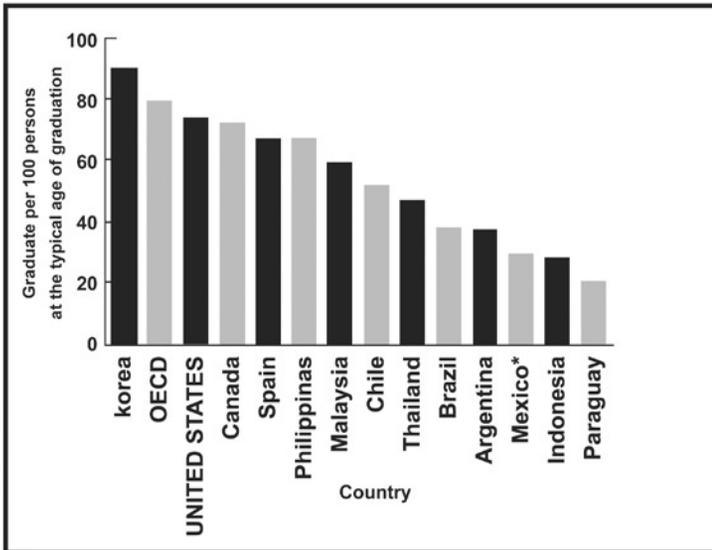
Los siguientes datos (Preal, Diálogo Interamericano, 2001) son ilustrativos al respecto, e indican grandes distancias entre la región y otras zonas del planeta.

Gráfico 1
Dificultades en educación
alumnos que terminaron el cuarto grado



Mientras en Korea el 100% de los niños terminan el cuarto grado, en América Latina no la finaliza del 25% al 50%, según el país. Ello se refleja en la baja escolaridad promedio de la región, que se estima en 5.2 años. La situación es muy desfavorable, asimismo, en el colegio secundario como puede apreciarse:

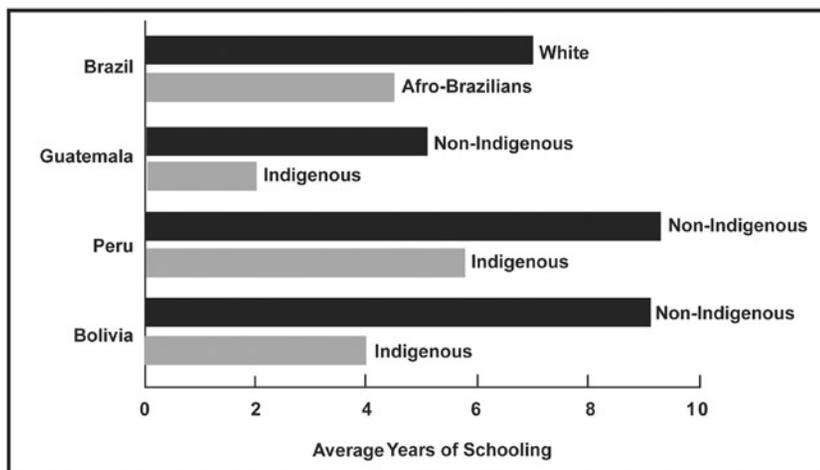
Gráfico 2
Dificultades en educación
alumnos que terminaron la secundaria



Mientras que en Korea el 90% de los jóvenes termina estudios secundarios, en los tres países más poblados de la región Brasil, México y Argentina la finaliza menos del 40%.

La escolaridad latinoamericana tiene un perfil fuertemente sesgado. De hecho, hay una fuerte discriminación según el grupo étnico, y el color, como puede observarse a continuación:

Gráfico 3
Escolaridad comparada de diferentes grupos étnicos

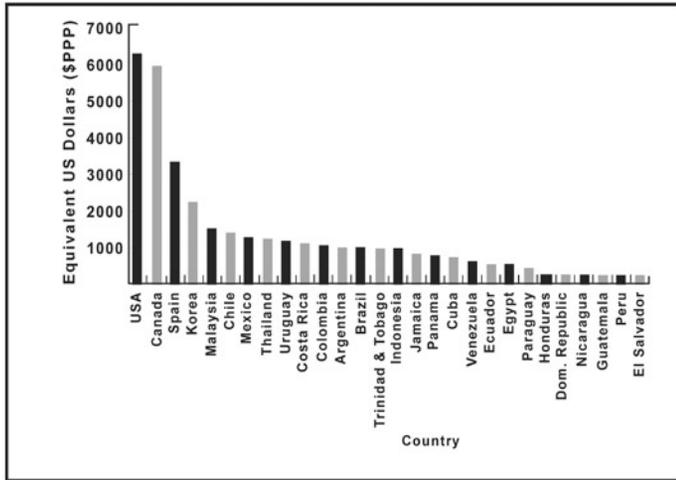


Los niveles de escolaridad varían agudamente según se trate de población blanca o afro americana, de población indígena o no indígena.

En todos los países del cuadro hay disparidades internas de envergadura. Así, en Guatemala, el 60% de la población es indígena, mientras que los indígenas tienen sólo dos años de escolaridad, los no indígenas tienen cerca de cinco.

Si bien ha aumentado la inversión educativa, medida en términos del gasto en educación sobre el producto bruto interno, aspecto de alta positividad, las distancias entre la región y las referencias internacionales se ha ampliado en el gasto público por alumno, indicador de valor estratégico. Así lo indica el cuadro siguiente:

Gráfico 4
Gasto público por alumno



Mientras que Canadá gasta 6.000 dólares anuales por alumno, Perú sólo 200 y el país que gasta mas de la región, Chile, 1.500.

Como resultado del conjunto de la situación, estimados recientes (Preal 2003) señalan que cerca del 37% de los adolescentes latinoamericanos de entre 15 y 19 años de edad abandonan la escuela a lo largo del ciclo escolar. Alrededor del 70% lo hacen tempranamente antes de completar la educación primaria o una vez terminada la misma. La tasa total de deserción en zonas rurales es el 48% y en las urbanas el 26%.

F. La promesa de la movilidad social

Uno de los pilares de la democracia, es la visión de que es posible, en base al esfuerzo personal, mejorar la situación individual y familiar en la sociedad. Esa legítima aspiración choca en muchos países de la región con duras realidades inversas. Las clases medias en lugar de ampliarse tienden a reducirse y resulta, para vastos sectores, muy difícil

permanecer en ellas. El caso más dramático es el de Argentina, donde se ha producido en corto tiempo la destrucción masiva de gruesos sectores de los estratos medios. Pero no es el único, con menores niveles de intensidad el deterioro se registra también en otros países. Las clases medias, potente motor de desarrollo, progreso tecnológico, creación de cultura, ávidas por educación, se hallan acorraladas históricamente por políticas que les han sido desfavorables, limitando sus posibilidades de desempeño micro o meso empresarial, el acceso al crédito o la tecnología y les han quitado protecciones elementales. En Argentina esos procesos llevaron a que un país que tenía en 1960 un 53% de clase media, experimentara en los 90, en solo 10 años, la transformación de siete millones de personas, el 20 % de su población de clase media, en “nuevos pobres”. Los estratos medios significan actualmente menos del 25% de su población. Buscando sobrevivir, vastos sectores de clase media empobrecida han generado una economía de trueque. Otros registran a diario los tachos de basura buscando desechos de alimentos y elementos para reciclar. La emigración que implica el desarraigo, pérdidas de lazos familiares vitales, la destrucción del capital social de la persona ha sido otro camino preferido para escapar de la falta de oportunidades. La pobreza y la nueva pobreza han alimentado una ola de inmigración sin precedentes.

Millones de latinoamericanos dejaron sus familias para ir a buscar sustento en el exterior. De acuerdo a la ONU, en el 2000 había 17 millones de emigrantes latinoamericanos, mas del doble que en 1994, donde eran 8.4 millones. Entre otros casos, 293,000 ecuatorianos emigraron entre el 2000 y el 2001. Un reciente informe señala (Codhees-UNICEF 2002) que la migración “ha modificado la estructura familiar en América Latina y el Caribe, un número mayor de niños y niñas son jefes de hogar en familias emigrantes”.

G. La familia en riesgo

Hay una víctima silenciosa del aumento de la pobreza, en la región; es una institución reconocida unánimemente como pilar de la sociedad, base del desarrollo personal, refugio afectivo, formadora de los valores básicos: la familia. Muchas familias no pueden resistir las penurias permanentes de los recursos más elementales, el desempleo prolongado, las incertidumbres económicas amenazantes cotidianas y se quiebran. Hoy más de una quinta parte de los hogares humildes de la región han quedado sólo con la madre al frente. Por otra parte, ha aumentado fuertemente la tasa de renuencia de las parejas jóvenes a formar familia ante los signos de interrogación sobre trabajo, ingresos y vivienda. Las graves dificultades económicas tensan al máximo las familias no sólo humildes, sino también de los estratos medios. Se crean condiciones que favorecen, entre otros, una canalización extremadamente perversa, que es la violencia doméstica. Los estudios del BID (Buvinic, Morrison, Schifter, 1999) indican un fuerte aumento de los indicadores respectivos en la región. Según ellos, entre un 30% y un 50% de las mujeres latinoamericanas, según el país en que viven, sufren de violencia psicológica en sus hogares y de un 10 a un 35%, violencia física. Influyen en ello causas múltiples pero claramente el stress socioeconómico feroz que hoy viven muchas familias incide significativamente en la situación.

Un estudio de la Universidad de Buenos Aires (Juan Tausk, 2002) sobre desocupados de largo plazo muestra los efectos que ello causa en la personalidad y el núcleo familiar. Refiere que el 75% sufre consecuencias psíquicas. Indica: "La impresión general es que cuando se pierde el empleo y se ve que no se tiene chance de recuperarlo y de sostener su familia, el hombre empieza a destruirse como sujeto y a destruir el grupo familiar y sus lazos sociales".

Aún en sociedades desarrolladas, la pobreza deteriora severamente a las familias. Un estudio reciente de amplia cobertura nacional con 11.000 entrevistas en EEUU (Rumbelow, 2002) concluye que las mujeres negras, las más afectadas por la pobreza, tienen menores tasas de formación de familias, mayores tasas de divorcios y menores tasas de volver a formar familia. Los investigadores dicen que “las presiones que la pobreza pone sobre la relación familiar son las responsables de ello”. Señalan que las mismas tasas afectan a las mujeres blancas que viven en áreas pobres.

La desarticulación de numerosas familias en la región bajo el embate de la pobreza significa a su vez daños severos a los niños en todos los planos básicos. Repercute en el rendimiento escolar, incide en los índices de deserción y repetición, y afecta aún aspectos físicos básicos. Katzman (1997) señala en base a diversos estudios efectuados en el Uruguay que los niños extramatrimoniales tienen una tasa de mortalidad infantil mucho mayor y que los niños que no viven con sus dos padres tienen mayores daños en diferentes aspectos del desarrollo psicomotriz. En el caso de los hogares con violencia doméstica los efectos son muy graves. Un estudio del BID en Nicaragua (1997) muestra que los hijos de familias con violencia intra familiar son tres veces más propensos a asistir a consultas médicas y son hospitalizados con mayor frecuencia. El 63% de ellos repite años escolares y abandona la escuela en promedio a los 9 años de edad.

H. Una sociedad cada vez más insegura

Los latinoamericanos están pagando muy caro el deterioro social. Uno de los costos mas visibles y duros es el aumento incesante de los índices de criminalidad.

El número de homicidios creció en un 40% en la década del 90. Hay 30 homicidios por cada 100.000 habitantes por año, tasa que multiplica por seis la de los países de criminalidad moderada como los de Europa Occidental. Este aumento continuo de los índices ha convertido a América Latina en segunda área geográfica con mayor criminalidad del planeta, después de la zona más pobre del mismo, el Sahara Africano. En la encuesta Latinbarómetro 2001, dos de cada cinco entrevistados dijeron que ellos o un miembro de su familia habían sido objeto de un delito en los últimos doce meses.

Los costos económicos de esta situación son muy elevados. Según los estudios del BID, Brasil gasta en fondos públicos y privados para seguridad el 10.3% de su PIB, lo que significa una cifra mayor al PIB anual total de Chile. Colombia gasta en seguridad el 24.7% de su PIB y Perú el 5.3%.

La región es tentada continuamente a caer en un razonamiento “facilista” al respecto. La criminalidad se solucionaría con el aumento cada vez más intenso de la represión. Prominentes especialistas del tema como Louis Vacquant (2000) advierten sobre la ineficiencia y los riesgos de este camino. Analizando los datos comparados internacionales no se observan correlaciones significativas, entre aumento de la población carcelaria y reducción de las tasas de criminalidad de mediano y largo plazo. La mera punición no toca las causas básicas que están generando el problema. En cambio, advierte Vacquant, puede llevar al final del camino a “criminalizar la pobreza”, a una opinión pública que empiece a ver como criminales en potencia a los pobres y en lugar de tratar de ayudarlos a salir de su situación, los aisle. Este puede ser un escenario muy perverso en términos de perfil de sociedad, y sin salida.

La otra vía es buscar las causas profundas. Es posible encontrar correlaciones robustas entre la criminalidad latinoamericana y por lo menos tres variables. En primer lugar, parece altamente ligada a las altas tasas de desocupación juvenil antes mencionadas. La criminalidad de la región es de edades muy jóvenes. Un aumento real de oportunidades de integración laboral claramente incidiría sobre ella. En segundo lugar, hay correlación fuerte entre criminalidad y familias desarticuladas. Un amplio estudio en EEUU (Whitehead, 1993) comprobó que el 70% de los jóvenes en centros de detención juvenil venían de familias con padre ausente. En Uruguay Katzman (1997) encontró, investigando los menores internados en el Instituto Nacional del Menor, que sólo uno de cada tres formaba parte de una familia normal cuando se produjeron los hechos que llevaron a su detención. Los datos responden a una realidad, la familia es una institución fundamental para la internalización de valores morales que los alejen de las conductas delictivas. Su buen funcionamiento por ende incidirá de modo relevante en la prevención de las mismas.

En tercer lugar, se observa una alta correlación entre criminalidad y niveles de educación. El ascenso de la escolaridad actúa como un poderoso preventor de la criminalidad.

El análisis de causas lleva en una dirección muy diferente al enfoque facilista. La clave para atacar este gravísimo problema estructuralmente está ligada a poner en marcha políticas que abran oportunidades para los jóvenes, protejan a la estructura familiar y eleven los niveles educativos.

I. La mayor desigualdad del globo

Existe unanimidad en los organismos internacionales en que América es la región mas inequitativa del orbe. Los datos disponibles testimonian esa situación. La estructura de distribución del ingreso es la más regresiva internacionalmente como puede observarse en los gráficos que siguen:

Gráfico 5.
INGRESO QUE RECIBE EL 5% MAS RICO
(porcentaje del ingreso total)

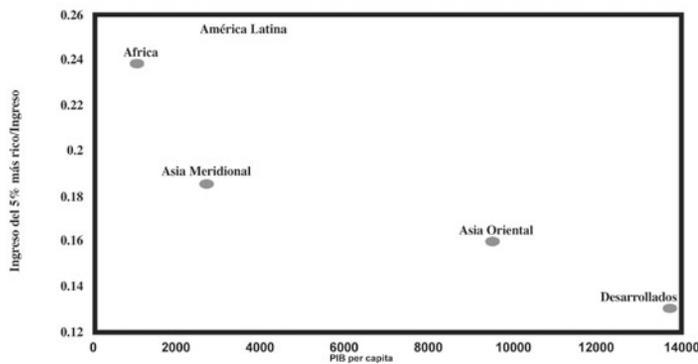
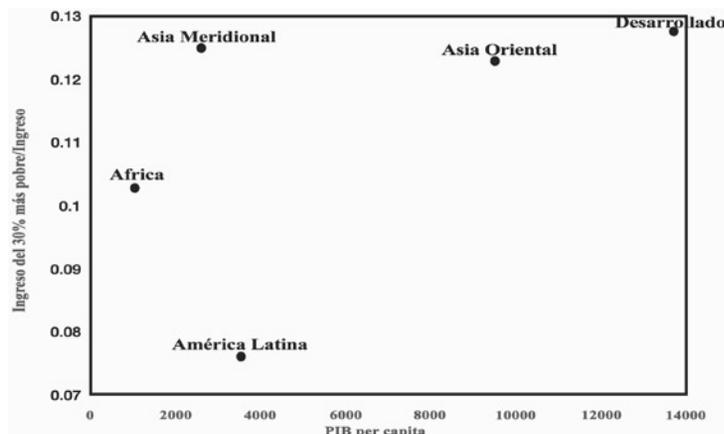


Gráfico 6
INGRESO QUE RECIBE EL 30% MAS POBRE
(Porcentaje el ingreso total)



Fuente: BID (1998). Informe de Progreso Económico y Social. Washington.

América Latina es la región donde el 5% más rico recibe más que en ninguna otra, 25% del ingreso nacional, y el área en donde el 30% más pobre recibe menos, 7.5%. Tiene la mayor brecha social de todas las regiones.

El 10% más rico de la población de la región tiene un ingreso que es 84 veces el del 10% más pobre.

El 20% más rico de la población recibe el 60% del ingreso nacional, mientras que el 20% más pobre solo recibe el 3%.

La elevada desigualdad determina que de dos tercios a tres cuartos de la población, según el país, tengan un ingreso per cápita que es menor al ingreso per cápita nacional. Ello verifica el aserto del paradigma de desarrollo humano de la ONU y otras aproximaciones al cuestionar la utilidad del ingreso per capita nacional como medición del progreso de

las naciones. Como se observa en sociedades muy desiguales como las latinoamericanas, no informa sobre la situación real de la gran mayoría de la población.

La inequidad latinoamericana no sólo se presenta en el plano de la distribución de ingresos. Afecta otras áreas claves de la vida como, el acceso a los activos productivos, el acceso al crédito, las posibilidades de educación, la salud y actualmente la integración al mundo de la informática.¹ La brecha digital en ascenso está creando el riesgo de un nuevo analfabetismo, el analfabetismo cibernético, que excluye a vastos sectores de la población del fundamental circuito de la información y las comunicaciones avanzadas.

La desigualdad de la región no es un problema más de la lista de problema sociales enunciados. Todo indica que es una causa clave del no cumplimiento de la “promesa latinoamericana”. Cuando se pregunta como sucede con frecuencia por qué un Continente con recursos naturales de excepcional riqueza, materias primas estratégicas en cantidad, fuentes de energía baratas, campos feroces, una buena ubicación geográfica, tiene indicadores sociales tan deprimentes, surgen junto al carácter regresivo de muchas de las políticas económicas aplicadas los impactos negativos que implican las altas desigualdades. Una abundante literatura reciente da cuenta de ellos. Demuestra cómo, entre otros impactos, reducen la formación del ahorro nacional, estrechan los mercados internos impidiendo la producción en escala y el aprovechamiento de externalidades, obstruyen la formación de recursos humanos generando fuertes inequidades a su interior (así

¹ El autor analiza detalladamente las diferentes inequidades latinoamericanas, y su dinámica en Bernardo Kliksberg.(2002), “Hacia una economía con rostro humano”. Y Bernardo Kliksberg (2000), *Desigualdade na America Latina. O debate adiado*. UNESCO, Cortez Editora, Brasil.

por ejemplo los jefes de los hogares del 10% con mayores ingresos de la región tienen 12 años de escolaridad mientras que los del 30% más pobre tienen solo 5 años), generan inequidades múltiples en el campo de la salud, reducen los niveles de gobernabilidad, destruyen el clima de confianza interno y el capital social. La evidencia mundial comparada demuestra que la desigualdad es una traba formidable para un desarrollo sostenido. La “promesa latinoamericana” se ha estrellado contra ella. Entre otros efectos, el aumento de la desigualdad aparece como una causa importante del aumento de la pobreza en la región. Los análisis de Birdsall y Londoño (1997) demuestran que han contribuido virtualmente a duplicar la pobreza. Berry (1997) denomina a este cuadro una situación de “pobreza innecesaria” porque ella sería menor si los últimos dechiles de la distribución del ingreso no tuvieran una fracción tan limitada del mismo.

III. Hora de encarar los mitos sobre la política social

¿Cómo atacar problemas tan graves como los presentados sumariamente, que significan la subutilización de buena parte de los recursos humanos de la región, minan la gobernabilidad y entran en colisión directa con los valores éticos en los que cree América Latina como la protección a los niños, la familia, las oportunidades para los jóvenes, el derecho a la salud y las posibilidades de vida digna para todo ciudadano?. La política social aparece como un instrumento central para enfrentarlos. Si los países de la región contaran con políticas sociales integrales, cohesionadas, descentralizadas, cogestionadas con la sociedad civil, participativas, transparentes, con altos standards de gerencia social, podrían transformarse en medios efectivos de movilización productiva,

recuperación de la dignidad, e integración social. Sin embargo, ese camino está dificultado, entre otros planos, por percepciones erróneas sobre el rol y potencialidades de la política social. Abordaremos sucintamente varios de esos mitos.

Primer mito: La superficialidad de la política social

Un aura de ilegitimidad suele rodear la política social en la región. Sectores influyentes suelen presentar expresa o implícitamente la visión de que es una especie de “concesión forzosa” a la política. El mensaje transmitido es que los esfuerzos deberían concentrarse en el único camino real que sería el crecimiento económico. La política social, sería una especie de “costo forzado” que con frecuencia distrae recursos de ese esfuerzo central. Esta visión ha sido algunas veces verbalizada sintéticamente con la afirmación: “la única política social es la política económica”.

Colocada en esa situación difícil, de deslegitimización continua, son limitadas las posibilidades de la política social. Debe ante todo argumentar permanentemente sobre su derecho a existir. Es natural que esa condición de debilidad institucional, sea la víctima fácil de recortes y ajustes; se le ubica en lugares secundarios de los organigramas y sus representantes no forman parte de los espacios en donde se toman las grandes decisiones macroeconómicas. Una experimentada Ministra de Desarrollo Social latinoamericana resumió su vivencia al respecto en un foro internacional narrando que después de largos esfuerzos se consiguió que se admitiera en el Gabinete Económico al Ministro Coordinador de lo social, pero claro está “con voz, pero sin voto”.

Los hechos indican que es un grave error considerar casi superflua a la política social. En primer lugar, la supuesta concesión política no es

tal. Hace a la esencia misma del funcionamiento de una democracia. La acción contra la pobreza es el primer reclamo según las encuestas de la ciudadanía latinoamericana que es, en una democracia, la real depositaria del poder. La ciudadanía quiere políticas sociales agresivas, bien articuladas, bien gerenciadas, efectivas. Oírla no es hacerle una concesión, es respetar el sistema democrático.

Por otra parte, las experiencias de las últimas décadas en el mundo han demostrado que la política social es además de una respuesta a demandas legítimas, un aspecto fundamental de la acción para un desarrollo sostenible. El crecimiento económico es imprescindible y deben ponerse en él los máximos esfuerzos posibles. Un país debe hacer todos los esfuerzos para crecer, tener estabilidad, progreso tecnológico, competitividad, pero los hechos indican que el crecimiento sólo no resuelve el problema de la pobreza. Uno de los mitos que han quedado en el camino de las ideas convertidas en dogmas con frecuencia en las últimas décadas, es el del “derrame”. El supuesto de la visión económica convencional es que producido el crecimiento se irá derramando hacia los desfavorecidos y los sacará de la pobreza. Las realidades han ido en otra dirección. Si una sociedad es desigual, como la latinoamericana, y sus políticas sociales débiles, aún logrando crecimiento, el mismo casi no permea a los sectores pobres. El Instituto de Investigaciones del Banco Mundial se pregunta en su sugerente obra “La calidad del crecimiento”(2000) cómo se explica que países que han tenido similares tasas de crecimiento tienen, sin embargo, resultados muy distintos en cuanto a logros en el mejoramiento de la vida de la gente y en cuanto a la sustentabilidad de ese crecimiento. Hay un gran tema de calidad del crecimiento. Es muy diferente un crecimiento que beneficia principalmente a unos pocos sectores, que concentra aún más las oportunidades y los ingresos,

que se da sólo en algunos centros urbanos, que dificulta el desarrollo de las pymes y de otros emprendimientos económicos de base, a un crecimiento que genera polos de desarrollo en todo el país, potencia al campo, mejora la equidad, impulsa la pequeña y mediana industria y difunde la tecnología. Es característico del primer tipo de crecimiento, “un crecimiento distorsionado”, el relegamiento de la política social; sólo existe para apagar grandes incendios. El segundo, el “crecimiento compartido”, tiene como un eje una política social que potencie a la población y aumente sus posibilidades de integración al modelo de crecimiento. La política social es una base estratégica para obtener la calidad de crecimiento deseable.

Segundo mito: La política social es un gasto

La terminología está totalmente difundida y afianzada. Cuando se alude a lo social, estamos destacando un “gasto”; recursos que se consumen. Transmite una visión que refuerza la anterior: superflua y gasto. El lenguaje no es un punto menor, expresa con frecuencia concepciones subyacentes muy arraigadas.

A esta altura de la experiencia comparada sobre la política social, corresponde preguntarse: ¿es realmente un gasto?

La Organización Mundial de la Salud recogió el guante en el campo de la salud. Convocó a una Comisión de prominentes economistas y especialistas para analizar las relaciones entre salud y economía. El informe producido “Macroeconomía y salud”(2002) echa por tierra suposiciones generalizadas, y demuestra que asignar recursos para la salud, no es gastar sino invertir en altísimos niveles de retorno sobre la inversión. La Comisión indica que el mito dice que el crecimiento económico de por sí mejorará los niveles de salud. Los esfuerzos

deberían, por ende, concentrarse en el mismo. El análisis de la historia reciente muestra realidades diferentes. Examinando las economías más exitosas de los últimos 100 años se verifica que los hechos funcionaron a la inversa. Grandes mejoras en la salud pública y la nutrición estuvieron detrás de impresionantes despegues económicos como el del Sur de EEUU y el rápido crecimiento de Japón a inicios del siglo XX y el progreso del sudeste asiático en 1950 y 1960. Fogel muestra estadísticamente que el aumento de las calorías disponibles para los trabajadores en los últimos 200 años (en países como Francia e Inglaterra) ha hecho una importante contribución al crecimiento del producto bruto per cápita. Diamond (2002) señala que las historias de éxito económico recientes, como Hong Kong, Mauritania, Malasia, Singapur y Taiwán, tienen algo en común: han invertido fuertemente en salud pública, y su producto bruto creció al descender la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida. Los buenos niveles de salud pública no son, por tanto, una consecuencia sino un prerequisite para que una economía pueda crecer. Con una población con problemas de salud, el rendimiento educativo baja, se pierden muchos años de vida activa posible y se reducen los niveles de productividad. La Comisión midió econométricamente el costo que significa no hacer políticas de salud enérgicas. Concluye que el producto bruto de África sería hoy 100.000 millones de dólares mayor, si años atrás se hubieran hecho todos los esfuerzos para actuar contra la malaria. La alta malaria está asociada con una reducción del crecimiento económico del 1% o más por año.

Los datos informan que la asignación de recursos a la salud, forma típica del llamado gasto social, no es tal gasto, sino una inversión neta. Por otra parte, la Comisión estima que tiene una tasa de retorno sobre la inversión de 6 a 1.

Múltiples análisis indican que la misma situación se observa en otra expresión básica del llamado gasto social: la educación. La educación es un fin en sí mismo en una sociedad democrática. Por otra parte, es un recurso económico decisivo en el escenario económico mundial actual. La calidad de las calificaciones de la población de un país determina aspectos fundamentales de su posibilidad de desarrollo y absorción de las nuevas tecnologías y de sus niveles de competitividad. Como lo señala Thurow (1996) hemos pasado a economías de “conocimiento intensivo”. Las industrias de punta no están basadas en recursos naturales, ni en capital sino principalmente en conocimientos como sucede con las telecomunicaciones, la biotecnología, la microelectrónica y la informática. En esas condiciones destaca: “el conocimiento es la única fuente de ventajas relativas”. La educación es la vía maestra para generar y poder utilizar conocimiento. La tasa de retorno sobre la inversión para las industrias que invierten en conocimiento y capacitación duplica a la de las industrias que concentran su inversión en planta y equipo. Lo mismo sucede en otros campos. Según los cálculos de UNICEF un año más de escolaridad para las niñas en América latina podría reducir las tasas de mortalidad infantil en un nueve por mil. El incremento del capital educativo reduciría el embarazo adolescente, mejoraría la capacidad de manejo de la mujer en el periodo parto, y postparto, y su cultura para un desempeño nutricional adecuado.

No es un gasto el concepto que describe el valor que para la economía y la sociedad tiene la aplicación de recursos a programas educativos eficientes. Como lo señala Delors (1999) “hay mucho mas en juego de la educación depende en gran medida el progreso de la humanidad... Hoy esta cada vez más arraigada la convicción de que la educación constituye una de las armas más poderosas de que disponemos para forjar el futuro”.

La estrecha visión de la política social como gasto, debe dar paso a su rol real. Asignar recursos a una política social eficientemente gestionada, significa invertir en el desarrollo de las potencialidades y capacidades de la población de un país. Ello es un fin en si mismo y al mismo tiempo es la herramienta más poderosa de desarrollo que se conozca.

Tercer mito: Es posible prescindir del Estado

A las características de superfluas, y mero gasto, con que se tiende a asociar a la política social, se les suma con frecuencia una tercera: el Estado sería casi por naturaleza altamente ineficiente. Con ello se cierra un círculo que crea las condiciones para pensar como única alternativa en reemplazar las políticas sociales publicas, por el mercado, en forma total o considerable. En América Latina el razonamiento ha tomado con frecuencia el carácter de “profecía que se cumple a sí misma”. Al plantear como punto de partida la inutilidad del Estado, se han generado medidas que debilitaron fuertemente sus capacidades institucionales, desarticularon organismos claves, propiciaron casi agresivamente el retiro del sector público de los más capaces y desjerarquizaron la función pública en el campo social. Un Estado minado, en sus bases organizativas, ha cumplido en diversas realidades la profecía. Su capacidad de operación real se redujo significativamente.

Sin embargo, las exigencias de la realidad han ido por otro camino. El Nóbel Stiglitz (2002) retrata su propia experiencia sobre el tema en visión probablemente representativa de la de muchos otros especialistas del siguiente modo: “Yo había estudiado las fallas tanto del mercado como del Estado y no era tan ingenuo como para fantasear que el Estado podía resolver todas las fallas del mercado, ni tan bobo como para creer que los mercados resolvían por si mismos todos los problemas

sociales. La desigualdad, el paro, la contaminación, en esos el Estado debía asumir un rol importante”. En la región más desigual del planeta, y con altos niveles de desocupación, el rol social de la política pública es estratégico. Así, enfrentar las desigualdades significa poner en marcha políticas públicas activas y bien gerenciadas que conviertan en hechos los lemas consensuales en la región: educación para todos, salud para todos, trabajo, a los que se pueden agregar hoy otros como: democratización del crédito, impulso a las pequeñas y medianas empresas y acceso universalizado la informática y la internet.

Según indica la experiencia, el mercado que tiene un amplio potencial productivo pero al mismo tiempo el riesgo de graves fallas, como la sustitución de la competencia por los monopolios u oligopolios; no está en condiciones de dar respuesta a estas perentorias necesidades. Por ejemplo, destacando sus limitaciones en el campo de la salud, señala el Informe de la OMS sobre “Macroeconomía y Salud” (2001) que las enfermedades típicas de los pobres no interesan a los grandes laboratorios porque no son atractivas en términos de mercado. Así habiendo muchas personas con tuberculosis latente y 16 millones con ella, el último fármaco salió al mercado en 1967. Un estudio de la American Medical Association sobre las enfermedades tropicales que afectan a sectores humildes en su mayor parte concluyó, que entre 1975 y 1997 sólo aparecieron 13 fármacos nuevos, la mitad fruto de investigaciones veterinarias.

En el terreno de la educación, problemas muy delicados como la alta inequidad que significa que menos de un 20% de los niños de la región concurren a algún preescolar, instancia obligada de formación hoy en el mundo desarrollado, no tienen resolución de mercado, porque en su gran mayoría son niños de familias sin recursos. Los no concurrentes no tienen posibilidades sino surgen de la política pública.

La ciudadanía capta claramente estas realidades. En la encuesta Latinbarómetro 2001 al preguntar si el Estado no puede resolver ninguno de los problemas que identificaron, sólo el 6.6% de los entrevistados contestó que piensa de ese modo. El 53.2% considera que puede resolver todos, la mayoría, o bastantes problemas. Hay una expectativa que ha crecido por las frustraciones, por políticas públicas activas, particularmente en el campo social, que sean gerenciadas con eficiencia y transparencia.

¿Son posibles? Un prominente pensador gerencial, Henry Mintzberg señala en el Harvard Business Review (1996) que no entiende por qué la ineficiencia no es exclusiva de ningún sector de la economía, que la idea de que el mejor gobierno es el no gobierno ironiza “es el gran experimento de economistas que nunca han tenido que gerenciar nada”.

Cuarto mito: El aporte de la sociedad civil es marginal.

Así como descalifica a la política social pública, el razonamiento circulante tiende a relativizar las posibilidades de aporte a la acción social de la sociedad civil. Transmite el mensaje de que dicho aporte es meritorio simbólicamente, pero equivale a caridad. No resuelve ningún problema relevante, y por ende, no merecería un apoyo especial. Así, muy pocos países de la región han intentado explorar seriamente la posibilidad de incentivos fiscales sistemáticos para promover contribuciones. En general, respondiendo a esta visión subestimante, son reducidas las políticas para tratar de potenciar las posibilidades de participación de la sociedad civil en la política social.

Una visión, de cada vez más peso en los análisis sobre el desarrollo en

nuestros días es del capital social y pone al descubierto la regresividad de este mito. El capital social ha implicado poner en el foco del desarrollo factores poco considerados como la confianza interpersonal, la capacidad de asociatividad, la conciencia cívica y los valores éticos (Kliksberg 2000). Las mediciones indican que estos factores tienen un peso directo en los desempeños macroeconómicos, productivos, políticos y sociales de los países. Así, la capacidad de asociatividad se vincula principalmente con la habilidad de una sociedad para generar todo orden de formas de cooperación. Si es elevada permitirá construir un tejido social rico, que dará lugar a múltiples formas de aporte al proyecto global de desarrollo. El nivel de conciencia cívica y el tipo de valores predominante, a su vez, tienen alta incidencia en las decisiones individuales de participar activamente en la resolución de problemas colectivos. Entre otras expresiones del capital social se hallan el voluntariado, y la responsabilidad social de la empresa privada.

El voluntariado constituye actualmente, según las estadísticas la séptima economía del mundo en producto bruto. En diversos países desarrollados genera más del 5% del PIB, en bienes y servicios principalmente sociales. En países como Suecia, Holanda, Israel, Canadá, EEUU y otros, una gigantesca red de organizaciones basadas en trabajo voluntario prestan una gama extensísima de servicios para los sectores más débiles de la población como los sin techo, los niños pobres, la familia, los inmigrantes, los discapacitados, y las edades mayores. La responsabilidad social empresarial empieza a ser evaluada en las mediciones de calidad de las empresas y han aparecido los primeros fondos de inversión que piden a los inversionistas comprar acciones solo de las empresas con mejores índices de responsabilidad ciudadana.

En América Latina existe un inmenso potencial en este campo que, estimulado y canalizado, puede convertirse en un potente instrumento de política social. La actitud positiva hacia el trabajo voluntario es amplia. En Argentina la encuesta Gallup verificó un ascenso creciente de los voluntarios en medio de la grave situación actual. En 1997, el 20% de la población estaba involucrado en trabajo voluntario, en el 2000 era el 26%, en el 2001 el 32%, y actualmente se estima en más del 40%. La riqueza del voluntariado en Argentina se mostró como un elemento clave frente a los dramáticos problemas sociales actuales. Actuando coordinadamente con la activa política pública social desplegada, diversas organizaciones de la sociedad civil multiplicaron sus esfuerzos ante la emergencia. Así entre ellas, Caritas, gran programa de apoyo social de la Iglesia Católica, está cubriendo a 3000.000 de pobres en base a 60.000 voluntarios. La comunidad judía fuertemente golpeada por la destrucción de las pequeñas clases medias en las que estaba concentrada, levantó amplios programas sociales que están dando protección a casi una tercera parte de la misma, apoyándose en 10.000 voluntarios. Iniciativas semejantes han surgido en otras comunidades religiosas, y en la base social, vecindarios, clubes deportivos, asociaciones culturales, donde se multiplican a diario. En Brasil existen importantes iniciativas en marcha en estas direcciones. La gran campaña “Hambre cero” lanzada por su nueva presidencia, combina políticas públicas agresivas con el apoyo de importantes sectores de la sociedad civil en acciones concretas. También allí se ha conformado un activo movimiento de responsabilidad social empresarial. El mismo ha generado el Grupo de Instituciones y Fundaciones empresariales (GIFE) que trata de impulsar y apoyar técnicamente iniciativas sociales empresariales.

El capital social, este capital formidable latente en una sociedad, que

impregna al mismo tiempo de solidaridad la misma, marginado por el mito, debe ser rescatado, valorizado e impulsado.

Quinto mito: La descalificación de los pobres

El Banco Mundial realizó una encuesta en gran escala a los pobres del mundo, 40.000 pobres de 50 países, entre ellos varios de América Latina, fueron indagados sobre sus percepciones de la pobreza (Banco Mundial, 2000). Explicaron que la pobreza no es sólo carencia de recursos básicos. Va mucho más allá, así destruye o erosiona las familias y causa daños psicológicos y afectivos. Enfatizaron que sobre todo es atentoria contra su dignidad como seres humanos. Una de sus vivencias centrales es la “mirada desvalorizante” que converge sobre ellos desde diferentes sectores de la sociedad. Se los ve como personas inferiores, casi subhumanas por su pobreza material. Ello afecta su autoestima y dignidad.

Al ser interrogados sobre en que organizaciones confiaban, colocaron en primer lugar de su escala a las organizaciones de los mismos pobres. Uno de los elementos fundantes de ello es que allí los pobres realmente participan y recuperan su confianza en sí mismos y en su comunidad. Las recomendaciones de los investigadores es superar los moldes tradicionales de la política social e invertir en fortalecer las capacidades de organización de los pobres, mediante capacitación de sus líderes, infraestructuras para actividades societarias, desregulación jurídica y otros medios.

Las visiones circulantes en la región suelen considerar al pobre encerradas en la mirada desvalorizante sin incluir estas realidades.

El pobre aparece como el objeto de programas que buscan atenuar impactos económicos, y no como un sujeto que puede hacer aportes importantes, y a través de ellos redignificarse.

Diversas investigaciones latinoamericanas indican que cuando la capacidad de organización de los pobres es alentada, o por lo menos no obstruida, los resultados productivos son muy relevantes. Así, estudiando econométricamente la movilización del capital social de campesinos pobres a través de los comités de campesinos en el Paraguay, José R. Molinas (Molinas 2002) concluye: “La acción colectiva entre campesinos es central para cualquier intento efectivo de reducción de pobreza rural. Puede contribuir significativamente a reducir la pobreza rural a través de la provisión de bienes públicos tales como el mejoramiento de la educación pública, mejores rutas, mejores puestos de salud, la ayuda para la diseminación de nuevas tecnologías y la solución de fallas de mercado en la provisión de créditos para los pobres... El capital social facilita la acción colectiva entre los campesinos”.

En Perú, una investigación de la Universidad del Pacífico (Portocarrero y Millán, 2001) encontró que los pobres tienen una actitud muy positiva hacia el trabajo voluntario. Díaz Albertini (2001) señala: “no tienen acceso al mercado y al estado, luego acuden a ellos mismos para garantizar toda una serie de bienes, servicios y apoyos sociales”. Los pobres contribuyen más del 80% de los trabajos voluntarios en las principales ciudades del Perú como lo indica el cuadro siguiente:

Cuadro 4
Comparación de diferentes dimensiones del trabajo voluntario
Cinco principales ciudades del Perú según nivel socioeconómico-
1997 (en porcentajes)

Dimensiones del trabajo voluntario	Nivel Alto	Nivel Medio	Nivel Bajo Superior	Nivel Bajo Inferior	Nivel Muy Bajo Superior	Nivel Muy Bajo Inferior
% que realizó trabajo voluntario en 1997 en cada nivel socioeconómico	25	33	37.4	34.1	26.2	23.9
Con respecto al total de trabajo voluntario de 1997	2.8	16.9	16.9	28.5	31.0	4.0
Trabajo voluntario en el área religiosa	27.3	25.4	31.3	22.1	13.0	12.5
Trabajo voluntario en el área de desarrollo y vivienda	9.1	16.4	17.9	22.1	34.4	31.3
Tipo de trabajo realizado: enseñanza y capacitación	54.5	53.7	37.3	20.4	21.1	25.0
Tipo de trabajo realizado: mano de obra	27.3	29.9	32.8	33.6	50.4	50.0

Fuente: Portocarrero y Millan (2001)

Como se observa, los pobres son mayoría entre los voluntarios; mientras que los estratos altos y medios hacen sus aportes fundamentalmente en enseñanza y capacitación, los pobres los hacen a través de su mano de obra.

Frente al mito que desvaloriza a los pobres y se autocumple al profundizar a través de ello su exclusión, surge la posibilidad de una política activa de empoderamiento de sus comunidades y organizaciones. Como destaca Brown (2002), Administrador general del PNUD "una fuente central de la pobreza es la carencia de poder de los pobres". El empoderamiento puede permitir que recuperen su "voz" sofocada por el mito.

Sexto mito: El escepticismo sobre la participación

Dos instrumentos maestros de la política social necesaria para enfrentar

la pobreza, la participación y la cooperación interorganizacional, son fuertemente resistidos en la región.

El discurso latinoamericano es cada vez más unánime respecto a la participación. Tiene un “centimetrage” altísimo en las exposiciones públicas de líderes de todo orden de organizaciones públicas y privadas. Sin embargo, los avances en los hechos son limitados. Los indicadores muestran escasos progresos en cuanto al establecimiento de políticas concretas de participación, el apoyo sustantivo a las experiencias participatorias en marcha, la búsqueda de nuevos instrumentos jurídicos, institucionales y financieros para apoyarla, ¿Qué está sucediendo en la realidad?. Pareciera que, por un lado, es tan fuerte la demanda pública por participación que resulta casi no viable darle la espalda. Por otro, como suele suceder, las resistencias profundas que se refugian en el nivel de la gestión, que da forma a las políticas reales. Allí la participación tiende a ser bloqueada.

Ello sucede a pesar de las abrumadoras confirmaciones de la superioridad gerencial de la participación. La participación en todas sus formas siempre tuvo legitimidad política. Claramente fortalece el sistema democrático. Pero ahora tiene también tras suyo argumentos gerenciales de peso. Al centro de la gerencia del Siglo XXI están los modelos participatorios. La posibilidad de alcanzar en el campo privado o público modelos organizacionales considerados óptimos como “las organizaciones que aprenden”, “las organizaciones inteligentes”, “las organizaciones capaces de gerenciar conocimiento”, está fuertemente ligada al involucramiento de los miembros de la organización en la misma. Un gurú de la gerencia, Peter Drucker, (1993) plantea: “El líder del pasado era una persona que sabía como ordenar, el del futuro

tiene que saber como preguntar”. Necesita imprescindiblemente del concurso de los otros.

En el campo social, se suceden las experiencias que demuestran la superioridad productiva de los modelos organizacionales que apelan a la participación activa y genuina de la comunidad sobre los verticales, o paternalistas. Así lo ilustran los siguientes resultados obtenidos por el Banco Mundial al analizar 121 proyectos de agua potable para campesinos pobres en 49 países de Asia, África y América Latina.

Cuadro 5
Efectividad según los niveles de participación de la comunidad en proyectos rurales de Agua

Variable	GRADO DE PARTICIPACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS				TOTAL Proyectos / (%)
		Bajo	Mediano	Alto	
Grado de efectividad de los proyectos	Bajo	21	6	0	27 (22%)
	Mediano	15	34	5	54 (45%)
	Alto	1	18	21	40 (33%)
TOTAL DE PROYECTOS		37 (31%)	58 (48%)	26 (21%)	121 (100%)

Fuente: Deepa Narayan. The contribution of People’s Participation: 121 Rural Water Supply Projects. World Bank, 1994

Como se observa, de 37 proyectos realizados bajo un modelo de baja participación sólo uno tuvo alta efectividad (la efectividad se midió con 140 parámetros). En cambio, de 26 ejecutados con un modelo de alta participación 21 fueron efectivos. Las explicaciones de esta tan acentuada brecha de eficiencia son concretas. La participación comunitaria añade “plus” gerencial a cada paso. Ayuda a realizar detecciones correctas de las necesidades reales, genera ideas continuas sobre cómo mejorar la gestión del proyecto, aporta un control

social en tiempo real de su ejecución, da un “feed back” permanente, convoca a “hacer suyo” el proyecto por parte de la comunidad.

Frente a estas evidencias los argumentos antiparticipatorios usuales resultan inconsistentes. El viejo alegato de que la participación lleva tiempo y es más costosa, no es sostenible frente a los resultados económicos muy superiores de mediano y largo plazo que genera. La adjudicación de las dificultades en la participación a las mismas comunidades pobres, alegando que no tienen el nivel de educación suficiente no resiste el cotejo con experiencias como las del Grameen Bank, o Educo en El Salvador, donde sectores muy pobres de la población logran llevar adelante vigorosos procesos participatorios y crecer con ellos. En realidad muchas veces ha sido a la inversa. Las resistencias a la participación determinaron que los encargados de ejecutarla adoptaran desde su inicio normas y actitudes contradictorias con su desarrollo. Después, en búsqueda de culpables para los fracasos, suelen adjudicarlos a la falta de interés de los pobres cuando hicieron todo lo necesario para que ese interés no surgiera o se frustrara.

Las causas reales del escepticismo antiparticipatorio son variadas y complejas. Tienen que ver entre otros planos con el apego cultural a la organización vertical como única forma de organización posible, que caracteriza al medio organizacional latinoamericano, con el predominio del cortoplazismo y de una visión economicista estrecha que niega otros factores que no sean las variables económicas clásicas.

Subyacente, hay en muchas ocasiones una incluso más poderosa. Una participación genuina significa, en definitiva, compartir el poder. Ello es lo propio de una democracia, pero no de las estrategias concentradoras de poder.

El bloqueo a la participación quita a la política social una vía maestra para mejorar desempeños. Cuando se enfrenta y supera los resultados son sorprendentes. Una vigorosa participación comunitaria ha sido la característica de la mayoría de los programas sociales exitosos de la región.

Séptimo mito: Resistencia a la cooperación inter-organizacional

Otro recurso maestro de la política social dificultado con frecuencia por los mitos es el de las cooperaciones interorganizacionales. Una política social efectiva es aquella que ataca efectivamente las causas y no sólo los síntomas de la pobreza. Como ellas son múltiples, se requerirá necesariamente de la acción integrada de diversas organizaciones de diferentes campos. Hace falta sumar gobierno central, regiones, municipios, sociedad civil, organizaciones de los propios pobres. Integrar acciones en las áreas de trabajo, educación, salud, familia, y otros. Se imponen alianzas estratégicas entre las diferentes organizaciones. Hace falta superar las estrechas visiones puramente sectoriales tan usuales en la práctica organizacional de la región.

El mito plantea diversas falsas oposiciones. Una de sus expresiones más frecuentes es el supuesto enfrentamiento entre Estado y sociedad civil en el campo social. Son presentadas como opciones excluyentes. Se requiere lo contrario, la suma. Ninguno sólo puede hacer la tarea. Una política social pública agresiva es una responsabilidad irrenunciable en una América Latina que presenta las alarmantes tendencias que se analizan en la primera parte de este trabajo. Al mismo tiempo la sociedad civil tiene que ser un actor activo de la política social y

hacerse responsable del problema. La suma de ambos a través de alianzas, de todo orden los potencia mutuamente, amplía los recursos reales y maximiza las posibilidades de efectividad. Lo que pueden hacer las políticas públicas activas combinadas con el voluntariado, la responsabilidad social empresarial, la acción vecinal, el respaldo de las comunidades religiosas, la contribución de las universidades, es mucho más que los esfuerzos aislados de los actores.

El “tendido de puentes organizacionales” en la política social produce la eficiencia. Así, la experiencia comparada indica que para potenciar realmente las organizaciones de los pobres hay que crear lazos entre ellas y las organizaciones mayores de la realidad que tienen acceso a los recursos económicos y el poder. De lo contrario, los logros posibles de las organizaciones de los desfavorecidos estarán acotados. Ese papel de facilitadores de esos nexos lo pueden hacer organizaciones de la sociedad civil y las mismas políticas públicas.

Frente al mito que plantea como antagónicos al Estado, la sociedad civil, y las organizaciones de los pobres, surge la posibilidad de “alianzas virtuosas” entre políticas públicas que movilicen y aprovechen el apoyo de la sociedad civil, y que combinadamente con ella potencien el capital social de los pobres.

Será difícil abrir paso a una nueva generación de políticas sociales renovadas en América Latina, sin encarar frontalmente las resistencias profundas en campos como la participación y las alianzas interorganizacionales, desmontar mitos y prejuicios, enfrentar intereses y avanzar hacia una cultura organizacional superadora de todos ellos.

IV. La ética de la urgencia

Urge en América Latina recuperar a plenitud la política social para dar la lucha contra los agudos niveles de pobreza que agobian a gran parte de la población, en un continente pletórico en riquezas potenciales.

Para ello es necesario superar mitos como los reseñados, y otros semejantes, vinculados a una visión cerradamente economicista y reduccionista del desarrollo de pocos resultados y que ha conducido a serios errores en diversos casos.

Esa visión está en activo cuestionamiento a nivel internacional. Desde el paradigma del desarrollo humano de las Naciones Unidas que propone un desarrollo cuyos avances se midan por indicadores que evidencien el mejoramiento de aspectos sustanciales de la vida diaria de las mayorías, el ajuste con rostro humano de la UNICEF, la concepción de la salud como derecho básico y el peso regresivo de las desigualdades sobre ella de la Organización Panamericana de la Salud, las críticas desde diversos sectores al Consenso de Washington, hasta la concepción del desarrollo como crecimiento de la libertad de Amartya Sen, múltiples aproximaciones expresan la necesidad de articular un desarrollo integral con equidad.

Todas ellas dan un lugar estratégico a una política social activa y jerarquizada. Así sucede también con la nueva generación de prominentes economistas jóvenes preocupados por el desarrollo sobre lo que llama la atención un reciente trabajo del New York Times (Altman, 2002). Se desempeñan en algunas de las más reputadas universidades como Harvard, MIT y la London School of Economics, y tienen varios

reclamos de fondo a la economía convencional. Dicen que la misma se concentra sólo en el “gran cuadro” y no tiene en cuenta lo que sucede en la realidad. Por otra parte ofrece recetas universales, cuando como señala Besley (London School) “los problemas son diferentes país por país y aun región por región dentro de los países.” Así, las recetas que ayudaron a algunos en ciertos momentos, no funcionaron en África, la ex Unión Soviética, en diferentes partes del Sudeste Asiático y en América Latina. Estos economistas jóvenes “están insatisfechos con las supuestas panaceas como presupuestos equilibrados, nueva infraestructura y estabilidad financiera, buscan en el campo qué está pasando con factores como la motivación de la gente y los flujos de información que guían las políticas país por país”. Uno de sus exponentes más destacados Ester Duffo (MIT), dice que “el desarrollo es una serie de preguntas y no se define realmente por técnicas”.

Frente a sus detractores, la necesidad de una política social vigorosa puede exhibir junto a su carácter clave para un desarrollo sostenible, una legitimidad ética fundante. Ya los textos bíblicos, pilar de nuestra civilización no sólo indican que la pobreza es un agravio a la dignidad del ser humano, creación de la divinidad, y que las grandes desigualdades atentan contra la moral básica, sino que además prescriben normas detalladas de política social. El Antiguo Testamento contiene, desde un sistema fiscal completo, para financiar la ayuda a los más débiles, el diezmo, hasta regulaciones de la propiedad, protecciones al trabajador, orientaciones para la ayuda al otro, preceptos para asegurar se respete la dignidad de los pobres y multitud de normas semejantes. La voz de los Profetas se levanta en la Biblia para exigir “No habrá pobres entre vosotros”, (Deuteronomio, 15:4). No es una voz de oráculo, sino de exigencia moral. Está señalando depende de la comunidad organizada y de cada persona, eliminar la pobreza. Similar es el llamado del Nuevo Testamento.

Construir un modelo de desarrollo integral, productivo y equitativo, orientado por los valores éticos básicos, movilizar como uno de sus ejes una política social de nuevo cuño basada en alianzas entre políticas públicas, sociedad civil, y organizaciones de los desfavorecidos, instrumentada de modo descentralizado, transparente, y bien gerenciada, plantear la superación de la pobreza y la inequidad como prioridades fundamentales parece ser el gran desafío que tiene por delante este continente.

Hay por otra parte otra consideración ética que debería acompañarnos, no se puede esperar más. Hay una “ética de la urgencia” a aplicar. Muchos de los daños que causa la pobreza son irreversibles. Cada día, hay madres que perecen al dar a luz, niños desnutridos cuyas capacidades neuronales son dañadas para siempre por el hambre, jóvenes sin oportunidades al borde del delito, familias destruidas por la pobreza. El campo social no admite postergaciones como otros. Como lo ha marcado el Papa Juan Pablo II (1999): “el problema de la pobreza es algo urgente que no puede dejarse para mañana”.

El fortalecimiento y profundización de los procesos de democratización en América latina, es crucial para que la región recupere una inversión social importante, y políticas sociales vigorosas y coparticipadas. En sus clásicos análisis sobre las grandes hambrunas en el último siglo, Amartya Sen (1981), demostró que nunca hubo grandes episodios de hambre en sociedades con democracias realmente activas. La presión de una sociedad civil movilizadora, medios de difusión independientes, una opinión pública vigilante, obligó a los liderazgos a poner en primer lugar la erradicación del hambre. Una investigación cercana de Kawachi y Kennedy (2002) demuestra que aún en países altamente desarrollados como los Estados Unidos, al examinar 50 Estados puede observarse

que cuanto mayor es la movilización de votantes de las clases bajas, mas activas y fuertes son las políticas sociales.

En definitiva tras la necesidad de que Estado y sociedad civil pongan en marcha en América Latina políticas sociales que aseguren nutrición, salud, educación, y dignidad a los ciudadanos, se juega una opción ética fundamental: La de escoger el camino de la responsabilidad por el otro, o el de la insolidaridad. El riesgo de éste último está bien abierto en la región. Los mensajes individualistas, consumistas, y frivolizantes, que exacerbaban el egoísmo y la indiferencia están incidiendo en que amplios sectores pierdan sensibilidad frente a los males de la pobreza. Empiezan a acostumbrarse a ella como si fuera parte del paisaje. Ver el espectáculo cruel de los niños viviendo en desamparo en las calles, los ancianos abandonados a su destino, los jóvenes sin salida, como si todo ello fuera una especie de hecho de la naturaleza, “como si lloviera”. No es un hecho de la naturaleza, deriva de graves errores en las políticas, de la inequidad, y de falencias éticas agudas. Nuestras sociedades corren el peligro en este proceso de perder la capacidad de indignación ante la injusticia, uno de los atributos centrales de la especie humana. Recuperar esa calidad fundamental, será la base para dar la lucha por un desarrollo que incluya a todos.

Bibliografía

Altman, Daniel (2002). Small picture approach to a big problem, poverty. The New York Times, August 20.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2002). IDB Bulletins, Washington, May 21, 2002.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1997). Informativo especial. Violencia Doméstica. Washington.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID 1998). Informe de progreso económico y social. Washington.

Banco Mundial (2003). Desafíos y oportunidades para la igualdad de género en América Latina y el Caribe. Washington DC.

Berry, Albert (1997). The income distribution threat in Latin America. Latin American Research Review, Vol.32, No.2.

Birdsall, Nancy and Augusto de la Torre, con Rachel Menezes.(2001). **El disenso de Washington**. Carnegie Foundation y Diálogo Interamericano, Washington, DC.

Birdsall, Nancy and Juan Luis Londoño.(1997). **Assets inequality matters**. An assessment of the World Bank's approach to poverty reduction. American Economic Review, May.

Brown, Mark (2002). **Presentación mundial del Informe sobre Desarrollo Humano 2002 del PNUD**. Manila,24 de Julio.

CEPAL (2002). **Panorama Social de América Latina 2001-2002**. Santiago de Chile.

Comisión Mundial del Agua para el Siglo XXI (1999). **Informe**. Banco Mundial. Washington.

Consultaría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES).(Diciembre 2002). **Informe sobre las migraciones auspiciado por UNICEF**.

Delors, Jacques (1999). **Informe de la Comisión Internacional sobre la educación para el Siglo XXI**. UNESCO, Paris.

Diamond, Jared (2002). **Why we must feed the hands that could bite us**. The Washington Post, January 13.

Diaz Albertini, Javier (2001). Capital social, organizaciones de base y el Estado. CEPAL, Conferencia Regional, septiembre.

Forero, Juan (2002). Still poor, Latin Americans protest push for open markets. The New York Times, July 19.

Intervida (2003). Informe AFP, Madrid, Julio 23.

25VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

Juan Pablo II (1999). Discurso en Elk, Polonia, 8 de junio.

Kawachi, Ichiro and Bruce P. Kennedy (2002). The health of nations: why inequality is harmful to your health. The New Press, New York.

Kaztman, Ruben (1997). Marginalidad e integración social en Uruguay. Revista de la CEPAL, Agosto.

Kliksberg, Bernardo (2000). Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo. Instituto de Integración Latinoamericana (INTAL-BID). Sobre el peso de los valores éticos en el desarrollo puede verse Amartya Sen (2002). ¿Que impacto puede tener

la ética? Incluido en B. Kliksberg (comp.) (2002). **Ética y Economía. La relación marginada.** Editorial El Ateneo, Buenos Aires.

LatinBarómetro.(2002). **Encuesta 2002.** Santiago de Chile.

Mathews, Jessica T. y Peter Hakim. (2002). **Prólogo a “El disenso de Washington”.** Fondo Carnegie para la Paz Internacional y Diálogo Interamericano. Washington.

Mintzberg, Henry (1996). **Managing government, governing management.** Harvard Business Review, May, June.

Molinas, José R. (2002). **¿Es posible generar círculos virtuosos de acumulación de capital social y de reducción de pobreza rural?.** Universidad Católica del Paraguay.

Ocampo, José Antonio (2003). **Economía y Democracia.** Trabajo expuesto en la Conferencia Internacional “Movilizando el capital social y el voluntariado de América Latina “organizada por el Gobierno de Chile y la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Etica y Desarrollo del BID, Santiago de Chile, 22-23 de mayo.

Organización Internacional del Trabajo (2002). **Panorama Laboral 2002.** Lima.

**Organización Panamericana de la Salud (2002).
Celebrando 100 años de salud. Washington, DC.**

**Portocarrero, Felipe y Armando Millan. (2001)
¿Perú, país solidario? Centro de Investigación de la
Universidad del Pacífico, Lima.**

**Projeto Fome Zero (2001). Uma proposta de politica
de seguranca alimentaria. Projeto Fome Zero,
Instituto de Cidadanía. Brasilia.**

**PREAL (2001). Partnership for educational
revitalization in the Americas, Lagging behind. Inter-
American Dialogue, Washington, DC.**

**PREAL (2003). Deserción escolar. Un problema
urgente que hay que abordar. En Formas y Reformas
de la educación, Marzo.**

**Rumbelow, Helen (2002) Study looks at women,
marriage and divorce. The Washington Post, Jul 25.**

**Sen, Amartya (1981). Poverty and famines: an essay
on entitlement and deprivation. Oxford, Clarendon
Press.**

**26VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la
Reforma del Estado y de la Administración Pública,
Panamá, 28-31 Oct. 2003**

Stiglitz, Joseph, (2002). El malestar en la globalización. Taurus. Buenos Aires.

Tausk, Juan (2002). Investigación sobre efectos psicológicos del desempleo. Universidad de Buenos Aires, Cátedra de Clínica Psicológica y Psicoterapias. Facultad de Psicología.

The Washington Post, (2003). Trade brings riches, but not to Mexico's poor. Mary Jordan and Kevin Sullivan. March 22.

Thurow, Lester C. (1996). Preparing students for the coming century. The Washington Post, April 7.

Vacquant, Louis (2000). Las cárceles de la miseria. Editorial Manantial. Buenos Aires.

Whitehead, Dafoe and B. Whitehead. (1993). Don Quayle was right. The Atlantic Monthly, New York, April.

World Bank, (2000). The quality of growth. Washington.

World Bank, (2000). Deepa Narayan and others. Voices of the poor. Washington.

World Health Organization, (2002). Macroeconomics and health. Ginebra.



Capital Social y Desarrollo Municipal

José Cándido González Mercado*

Abstract

El artículo explica la trascendencia del capital social en los espacios diferenciados de la vida municipal como fórmula que permite aprovechar capacidades, tipos de organización, recursos y estrategias que provienen de la franja social y pública para se establezcan formas de cooperación que puedan nutrir mejor los impactos positivos de la acción gubernamental.

Palabras clave: Capital social, decisión ciudadana, corresponsabilidad pública, gestión municipal, redes sociales

The article explains the importance of the share capital in the spaces differentiated from the municipal life like formula that allows to take advantage of capacities, types of organization, resources and strategies that come from the social and public strip for establish cooperation forms that can nourish better the positive impacts of the governmental action.

Key words: Share capital, citizen decision, public coresponsibility, municipal management, social networks

**Catedrático de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Tiene Estudios de Maestría en Administración y Políticas Públicas por la UAEM.*

Introducción

En el debate sobre la forma en que ha de lograrse el desarrollo de las sociedades, el capital social está cobrando fuerza como un nuevo factor que, aunado a los logros en materia económica, como el incremento del Producto Interno Bruto o la distribución del ingreso, representa una nueva opción y herramienta para alcanzar tal objetivo; sobre todo en aquellos asuntos de política social que se relacionan con la disminución o el tratamiento del problema de la pobreza.

Hoy día existe una tendencia a recuperar lo local como el espacio donde se presentan los mayores retos para lograr el avance de las sociedades. El desarrollo global sólo puede explicarse a partir de lo local; de ahí la necesidad de buscar nuevos mecanismos y estrategias que permitan fortalecer la gestión de los gobiernos municipales.

En este sentido, la creación y uso del capital social se presenta cada vez más como una práctica recomendable para lograr una mayor efectividad de los ayuntamientos en el cumplimiento de sus funciones. Por tanto, el objetivo que se persigue en este trabajo es explicar en qué consiste este nuevo elemento del desarrollo y cuál podría ser su impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida en los municipios, para mejorar el desempeño de las administraciones municipales.

Para ello, en un primer momento se formulan algunas definiciones de capital social, planteando que, a pesar de su corta existencia en el ámbito de la discusión académica, cuenta ya con un amplio campo de estudio, dada su importancia como enfoque del desarrollo humano

que centra su atención en la gente y en la capacidad que tienen para orientar su vida y alcanzar la realización personal y colectiva.¹

En un segundo momento se describen los elementos que integran y determinan la formación del capital social, entre los que se destaca la confianza, las redes sociales, las normas y los valores compartidos.

Finalmente, se establecerá cuál es el papel que puede jugar el capital social, tanto en el desarrollo de la misma sociedad, como en el desempeño de las administraciones municipales. Para tal efecto, se presenta una experiencia municipal que, no obstante su sencillez, pretende dejar constancia de la importancia de la creación y uso de este activo de la sociedad y los gobiernos.

Se parte de la premisa de que el municipio, al ser la instancia de gobierno más cercana a la sociedad, tendría mayores posibilidades de contribuir en la generación del capital social y, sobre todo, utilizarlo como elemento que permita mejorar su gestión mediante políticas públicas y la operación directa de programas que influyan en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y en los cuales se requiera una participación directa de ésta.

Debe quedar claro que el uso del capital social no pretende reemplazar la importancia de los factores macroeconómicos en el desarrollo, ni a los grandes programas de combate a la pobreza, sino que sugiere que esta dimensión debe agregarse a ellos.

¹ En México no se le ha dado una amplia difusión a este enfoque del desarrollo como lo plantean la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Mundial (BM) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). De ahí la pertinencia de presentar elementos para la comprensión y discusión sobre el papel del capital social en el progreso de las sociedades.

1. Concepto de capital social

El mejoramiento de las condiciones de vida de la población no es una cuestión que preocupe sólo a aquéllos países que se consideran emergentes; es un tema de interés incluso, en aquellos que ya han logrado cierto grado de desarrollo, puesto que les interesa mantener e incrementar su fortaleza.

Las vías para lograr el desarrollo –entre sus vertientes, reducir la pobreza- son diversas, y depende en gran medida de las características socioeconómicas y políticas que presente cada nación, así como el modelo económico, la planta industrial y el capital humano disponible. Aunado a estos elementos, el capital natural, el capital financiero y el capital social, juegan un papel importante.

En particular, el capital social ha venido cobrando una mayor relevancia en los últimos años. Se considera que este tipo de capital juega un papel fundamental en el desarrollo de las naciones, las regiones y las comunidades, debido principalmente a su capacidad para inducir la participación de la sociedad en la generación de su propio desarrollo, mediante la creación de redes sociales que facilitan la cooperación y las interrelaciones.

Cuando se alude al capital social, se hace referencia a la capacidad de la sociedad para transformar su entorno como producto de las relaciones e interacciones de los individuos y los grupos; relaciones que tienen como base una estructura institucional formal e informal; características afines como la religión, la raza, la nacionalidad, la vecindad, el origen social; o bien comportamientos y capacidades adquiridas durante la vida.

A pesar de que el periodo de discusión de este concepto en el ámbito académico apenas si alcanza una década, existe ya una diversidad de definiciones sobre el capital social. Por ejemplo, puede ser entendido como una acumulación de varios tipos de activos sociales, psicológicos, culturales, cognoscitivos, institucionales, que aumentan la (...) probabilidad de un comportamiento cooperativo mutuamente beneficioso para las personas que lo poseen y para la sociedad en general (Portela y Neira, 2003).

También, se puede entender como el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, las comunidades y la sociedad en su conjunto (CEPAL, 2001).

Con éstas definiciones se puede destacar que el capital social tiene una base conformada por instituciones y valores compartidos en una sociedad. Otro rasgo característico es que esa base promueve la confianza entre los individuos y los grupos y por tanto, incentiva la cooperación para alcanzar objetivos comunes.

Puede afirmarse que el capital social lo constituyen valores, actitudes y comportamientos compartidos por una población, elementos que aseguran la cohesión de la sociedad, facilitan la interrelación y cooperación de los hombres entre sí y con las instituciones del gobierno. El capital social contribuye a que las personas superen conflictos, situaciones de competencia y diferencias de ideas para lograr una cooperación y ayuda mutua. Se trata de unir esfuerzos para lograr fines compartidos.

La disponibilidad de la gente para cooperar en el logro de un objetivo común es un recurso esencial y una ventaja competitiva para el crecimiento. Este grado de cooperación es distinto de una sociedad a otra y el concepto de capital social trata de recoger esa propensión a la cooperación en las diferentes sociedades (Portela y Neira, 2003).

El capital social surge cuando se presenta un sentimiento de colectividad, producto de ciertos niveles educativos; de la formación de la conciencia ciudadana o el padecimiento directo de problemas. Sin embargo, crear y trabajar con el capital social no es cosa sencilla, debido a que es difícil que en las sociedades caracterizadas por el multiculturalismo, pueda darse la empatía y el compartimiento de valores entre todos sus miembros o grupos, dado que cada uno puede tener distintos intereses y diferentes expectativas, incluso, disposición a participar en la colectividad. Ésto en el entendido que “la sociedad no es un ente monolítico sino una sumatoria de diversidades socioculturales” (González, 2002: 199). Y en función de esta diversidad, es que se presentan limitantes a la unificación de intereses y la conjunción de esfuerzos.

Aunado al multiculturalismo, debemos considerar también que las sociedades actuales se caracterizan cada vez más por la intensidad de los flujos migratorios entre regiones y naciones, lo que da como resultado una composición plural de las capas sociales. Esta diversidad de orígenes de los ciudadanos puede dificultar la empatía o el compartimiento de valores, dado que se presentan modos de vida diferentes que pueden resultar ajenos a las prácticas y costumbres de cada nación.

Otro aspecto que dificulta la creación del capital social es que en las sociedades capitalistas se parte del supuesto de que están integradas

por individuos racionales que persiguen objetivos particulares. Es decir, “parece existir una contradicción entre plantearse soluciones racionales colectivas de participación en un mundo que hace hincapié en la racionalidad del comportamiento individual como fuente básica de racionalidad” (Arellano y Rivera, 1999: 96). En esta lógica, en las sociedades capitalistas, se desarrollan comportamientos tendientes a la fragmentación que dificulta la gestión de la acción colectiva. Los individuos, primero se preocupan por satisfacer sus necesidades particulares y alcanzar sus expectativas, y la acción en comunidad se presenta como un medio para alcanzarlos, pero esto no implica que organizarse sea un objetivo primordial para ellos.

Por tanto, al puntualizar al capital social como factor que ha sido utilizado para explicar o comprender, hasta cierto grado, el desarrollo o subdesarrollo de las sociedades, se hace referencia a un modelo que sirve para abordar la realidad, ya que resulta difícil encontrar sociedades homogéneas en sus intereses y en los medios para alcanzarlos.

Además, el capital social, si bien ha cobrado fuerza como un fundamento para explicar los distintos grados de desarrollo entre las naciones, no es la panacea para todos los problemas de una colectividad; de ahí que se plantee su necesaria complementariedad e interrelación con otros tipos de capital como el humano, el financiero, el natural y, por supuesto, la acción de los gobiernos.

Se estará creando capital social cuando las personas se encuentren integradas a la sociedad, participando, interactuando, formando parte de redes sociales y compartiendo valores sociales y culturales. Se requieren individuos responsables y corresponsables, comprometidos

con el progreso, el trabajo productivo y con conciencia del desarrollo colectivo (Greaves, s/f). Pero este proceso no sucede de manera espontánea ni con la suficiente fuerza como para transformar el entorno o dar atención a los problemas sociales; se requiere que la sociedad trabaje en conjunto con el gobierno.

En el aspecto individual, el capital social se traduce en ciudadanos con valores de transparencia, verdad, honestidad y responsabilidad, lo cual estimula que las relaciones interpersonales se desarrollen en un marco de confianza mutua, donde existan normas y conductas de reciprocidad (Greaves, s/f).

Sin embargo, el desarrollo del capital social no es igual en todos los estratos sociales, las áreas en las que se desarrolla no son las mismas entre ricos y pobres. Por ejemplo, “los pobres tienden a participar más en el trabajo voluntario que los otros niveles socioeconómicos, y entre los pobres la participación tiende a ser mayor en el ámbito rural que en el urbano (...) Los pobres tienden a participar más en organizaciones dedicadas al área del desarrollo y de servicios sociales, mientras que los sectores más altos participan en organizaciones religiosas y deportivas” (Díaz-Albertini, 2003: 272).

El capital social se expresa con la participación de la sociedad civil en la solución de sus problemáticas, en la implementación de las políticas sociales o en la satisfacción de intereses específicos, entre otros aspectos. Se trata, en este sentido, de la formación de la conciencia ciudadana, y así participar en la atención de los problemas de interés general. La creación de capital social implica un cambio de actitud en los habitantes: de ser simples receptores, transformarse en personas activas con responsabilidad, liderazgo y capacidad para mejorar sus condiciones de vida.

Debido a las dificultades para formar capital social, la actividad del gobierno en esta función resulta fundamental. La creación de este capital puede darse por medio de la puesta en marcha de programas que incentiven la participación de la sociedad, que propicien el involucramiento de los beneficiarios directos de las acciones gubernamentales, de modo que participar se convierta en una práctica constante en las comunidades, barrios y colonias.

Esta función es importante, dado que “los esquemas de participación social y comunitaria generan a la larga su propia dinámica. En esta dinámica, el mantenimiento de la motivación y los vehículos de participación y control requieren la composición de mecanismos que sostengan una cierta capacidad de reproducción de la acción organizada a través del tiempo” (Arellano y Rivera, 1999: 90). Y son precisamente la motivación y los canales de participación, los que deben mantenerse por parte del gobierno.

Se requiere la institucionalización de los comportamientos participativos y responsables en colectividad; para ello, es necesario el desarrollo y la continuidad de programas que incentiven la participación de los ciudadanos. Cuando el gobierno no da continuidad a los programas que han inducido la participación de la sociedad, existe la probabilidad de que el capital social se pierda ya que, aunque las personas tengan la intención de colaborar, si no encuentran los medios y canales adecuados para hacerlo, disminuirán su interés. “Como principal proveedor de bienes públicos, el Estado (a través del gobierno) puede apoyar competencias educativas y mejorar la salud; acompañar y asesorar procesos de desarrollo con sus conocimientos técnicos e inversión social; fortalecer organizaciones mediante la normatividad, dándole el peso de la ley a las obligaciones y deberes asumidos y posibilitando su cumplimiento y sanción...” (Díaz-Albertini, 2003: 257).

Aunque el capital social se genera en cada uno de los individuos y en el seno de la sociedad, el papel del gobierno para impulsarlo y darle cauce institucional es importante, ya que no se trata de que la sociedad sola sea capaz de generar su desarrollo, toda vez que ello debe ser resultado de una labor conjunta entre ambos actores.

Por ello, debemos hacer énfasis en que el surgimiento del capital social no constituye en un fin en sí mismo, sino que éste debe cumplir una función en el mejoramiento de la gestión de los gobiernos. Esto es, que debe convertirse en un elemento más en la toma de decisiones y para la efectividad de la aplicación de las políticas y programas gubernamentales. En la medida que la sociedad se involucre en la toma de decisiones y en las acciones de gobierno, también se contribuye a elevar los índices de legitimidad y, por tanto, se fortalece la gobernabilidad.

2. Elementos del capital social

Los elementos que caracterizan al capital social son básicamente: la confianza, normas efectivas, redes sociales y valores compartidos.

Sobre la importancia que tienen los niveles de confianza entre los actores en una sociedad, se puede decir que este elemento constituye una base para que las relaciones sean productivas, ya que al tener la certeza de que se comparten intereses, se persiguen los mismos objetivos, se tienen capacidades y conductas similares, y de que existen reglas escritas y no escritas que serán respetadas por todos, los individuos tienen los suficientes incentivos para cooperar. “La confianza es lo que nos permite actuar conjuntamente con miras

al futuro, ya que alimenta ciertas expectativas y seguridad ante lo desconocido. De ahí que la confianza sea el producto de relaciones sociales concretas, de reciprocidades efectivas y de las obligaciones inherentes a ellas, que nos permiten predecir, aunque siempre con algún margen de riesgo, que se cumplirán nuestras expectativas” (Díaz-Albertini, 2003: 262).

La confianza, como elemento del capital social, debe ser entendida como el desarrollo de un sentimiento colectivo que contribuye a la asociación de los individuos en un proyecto de vida compartido. “Al estar sustentada en expectativas compartidas, es una poderosa motivación para establecer y mantener relaciones, y realizar acciones conjuntas con los demás.” (Díaz-Albertini, 2003: 262). La confianza es el elemento que determina el grado de cohesión social, dado que fortalece los lazos culturales que unen a cierta población, de modo que al tener la seguridad de comportamientos e intereses afines, los individuos sienten mayor identificación con un grupo o sociedad determinados.

No obstante que el grado de confianza puede ser alto o bajo, siempre existe la posibilidad de que algunos individuos no quieran participar, a pesar de compartir intereses en la sociedad que se organiza, y que de cualquier forma serán beneficiados por la acción colectiva. Se trata entonces de procurar eliminar estas actitudes oportunistas y de que participe todo aquél que vaya a resultar beneficiado.

Por ello, el fortalecimiento de la confianza debe estar sustentado en mecanismos más estables que la experiencia de comportamientos previos y las expectativas compartidas; de ahí que sea necesaria la existencia y el seguimiento de normas efectivas para regular la acción colectiva.

Las normas efectivas se refieren concretamente a los patrones de conducta que se desarrollan en la sociedad y que son aceptadas e interiorizadas por los individuos como mecanismos reguladores para orientar, prever y restringir las acciones de la sociedad. Estas normas son producto de acuerdos entre los actores sociales y pueden ser formales, o bien, son resultado de comportamientos tradicionales que, luego de presentarse a través del tiempo, terminan volviéndose costumbre y adoptándose como válidos para la colectividad.

Debe aclararse que cuando se alude a estas normas, se hace referencia a aquéllas que procuran una integración de la sociedad, que no buscan discriminar ni excluir a nadie, ya sea por el hecho de ser de una raza diferente o por tener capacidades distintas al resto de la colectividad.

Estas normas son conocidas como instituciones, las cuales expresan fácticamente las reglas que hacen posible un intercambio ordenado y significativo. Aquí, nuevamente el Estado juega un papel central por su capacidad para establecerlas y hacerlas cumplir, ya que ésta es una de las medidas esenciales que facilitan la acción colectiva y reducen el oportunismo en una sociedad. “Las políticas que facilitan el desarrollo de organizaciones de base entre los pobres mismos, tales como el mejoramiento del marco legal y regulatorio para el desarrollo comunitario y la promoción de alianzas entre el sector público y privado en favor de la reducción de la pobreza, son importantes contribuciones para incrementar el capital social de los pobres y fortalecer el combate a la pobreza” (Yamada, 2001: 5).

Parece importante no sólo hacer hincapié en que deben existir reglas formales e informales que deben cumplirse, sino que existan los mecanismos para sancionar a quienes no las cumplen, toda vez que ello

reduce los costos tanto para los individuos como para la colectividad. Entonces, el diseño de reglas claras y su estricta observancia es un elemento central en la conservación de las relaciones sociales.

El nivel de asociatividad que incide directamente en el fortalecimiento del tejido social, se expresa en la creación de redes sociales que facilitan las relaciones y la consecución de los objetivos de desarrollo. Esas redes tienen como base la confianza y la solidaridad entre los individuos, o entre éstos y los grupos.

Es de subrayarse que “las redes de pertenencia funcionan como mecanismos para involucrar y comprometer a los integrantes de una comunidad a participar en acciones colectivas, disminuyendo los costos individuales de inversión en la cooperación; en ese sentido, la organización social se nutre, para conseguir recursos, respaldo, oportunidades, en suma, para incentivar la participación de esas redes de pertenencia a la comunidad, y que precisamente sus experiencias previas sirven de soporte para constituir los campos de solidaridad” (Arellano y Rivera, 1999: 105).

Las redes pueden constituirse entre organizaciones de base –que son grupos de ciudadanos de una localidad que han decidido trabajar de manera coordinada para satisfacer alguna demanda y cuyo objetivo de su agrupamiento no va más allá- o entre éstas y otras organizaciones más formales y consolidadas como puede ser una propia Organización no Gubernamental (ONG), la iglesia o los gremios profesionales.

La relación entre estos grupos es principalmente en términos del desarrollo, para que las organizaciones formales proporcionen asesoría, recursos e información a los grupos de base para que puedan

mejorar sus condiciones de vida, o bien, que sirvan de enlace con los programas del gobierno para acceder a beneficios de tipo social. Se trata pues, de redes entre individuos y grupos, entre grupos y el gobierno, entre el gobierno e individuos.

El pertenecer a una red otorga mayores garantías de obtener beneficios y de cumplir objetivos que de manera individual se dificultarían más. Así, el capital social -a diferencia, por ejemplo, del capital humano-, si bien se interioriza en cada uno de los individuos, se caracteriza por la necesaria y deliberada complementación entre varios individuos o grupos.

Fortalecer el capital social significa entonces que los pobres no queden limitados a las redes de vecinos y familiares, sino que puedan vincularse con la sociedad y mercados más amplios para tener acceso a recursos e información adicionales (Bertucci, 2002).

Cuando se destacan los valores compartidos se hace referencia a la cultura de valores como el respeto a la dignidad del otro, la justicia, la solidaridad y la tolerancia para facilitar la convivencia. Cada uno de estos valores se desarrolla al interior de cada individuo, pero se expresa al convivir y participar en la comunidad.

Junto a los valores, hay una toma de conciencia en los ciudadanos en el sentido de que tienen derechos y obligaciones que cumplir como usuarios de los servicios y como miembros de una sociedad. Se genera pues, la idea de la corresponsabilidad para ser promotores de su desarrollo.

3. Función del capital social en el desarrollo de la vida municipal²

Según estudios realizados recientemente, existen grandes nexos entre la cantidad de capital social en las sociedades y el grado de desarrollo que alcanza. “La participación ciudadana cobra cada día mayor importancia en las prácticas de gobierno. En la medida que una sociedad se preocupa por lo que sucede en su entorno, y participa con la autoridad en la definición de soluciones y toma de decisiones, puede alcanzar mayores y mejores objetivos” (Morales, 1999: 307).

Según la CEPAL (2001), hay coincidencia en los efectos positivos que pueden esperarse con la creación y uso del capital social, como el control social, la creación de la confianza entre individuos, la cooperación, la resolución de conflictos, la movilización y la gestión de recursos comunitarios, la legitimación de líderes y la generación de ámbitos de trabajo; la prevención y la sanción de quienes abusan de él y la producción; de bienes públicos.

El capital social encuentra su mayor impulso y mejor cauce en el desarrollo de políticas sociales del gobierno, es decir, en aquellas que están destinadas a favorecer a los sectores más desprotegidos para ayudarles a superar sus condiciones de vida. El objetivo no es simplemente proporcionar recursos financieros o materiales a los barrios empobrecidos, sino que los habitantes superen los sentimientos

² En México, la creación y uso del capital social es un campo poco explorado, no obstante que existen trabajos de recopilación de experiencias de gestión municipal, que dan cuenta de la importancia de la participación de la sociedad en el éxito o fracaso de las políticas municipales. Véanse algunas experiencias relatadas en: Olmedo, 1999; Cabrero, 1996; Cabrero, 2002 y Cabrero, 2003. Sin embargo, en obras de este tipo, la participación de la sociedad y su organización no es recogida ni conceptualizada en términos de capital social.

de dependencia y generen confianza en sí mismos, que la posibilidad que se les presenta para poder organizarse pueda convertirse en una práctica cotidiana (Bertucci, 2002).

El capital social contribuye a fortalecer los actores y redes sociales; por tanto, facilita un sistema transparente y eficiente en la gestión pública municipal y hace más eficiente la lucha contra la pobreza y la exclusión social, ya que los pobres dejan de verse como un problema para convertirse en actores protagónicos en la búsqueda de un mejor destino.

En este contexto, el capital social, entendido como aquel elemento potencializador de las capacidades sociales, es de vital importancia para mejorar las prácticas de gobierno en el ámbito municipal, sobre todo por la cercanía de éste con los ciudadanos y los grupos sociales que viven y conviven con los problemas de pobreza, educación, salud, infraestructura, etc.

Podemos agregar que esta es una tendencia o característica fundamental de las sociedades democráticas, puesto que “la democracia, como forma de conducir la política supone la intervención de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos y eso demanda del gobierno dos exigencias: una, la administración pública compartida con los ciudadanos y la evaluación permanente de los ciudadanos de los resultados de la gestión” (Bazdresch, 2002: 438).

En la medida que los gobiernos municipales impulsen la creación y utilicen el capital social, puede determinarse el éxito o fracaso de los programas y las políticas que se desean desarrollar, toda vez que “de acuerdo a las experiencias que se han realizado en algunos estudios municipales, se puede decir que aquellas experiencias (...) que han

capitalizado los tipos organizacionales de la sociedad y sin afectar sus intereses y estructuras culturales de pertenencia han sido más exitosas...” (González, 2002: 196).

Se trata de potenciar las capacidades y ampliar las opciones de decisión a los ciudadanos como estrategia para construir infraestructura, proteger el medio ambiente o combatir la pobreza. Es una especie de empoderamiento de la sociedad civil mediante la descentralización de atribuciones, la asignación de recursos y la creación de posibilidades a la organización social, especialmente la de los sectores más pobres y excluidos del desarrollo.

Debemos reconocer que se trata de una participación activa, comprometida y responsable, tanto en la toma de decisiones como en la instrumentación de los programas de gobierno municipal, dado que “participar, incluye un componente más amplio que la asistencia a reuniones o mítines, significa la capacidad real de los individuos de ser tomados en cuenta por las autoridades en todas aquellas acciones que repercuten en su calidad de vida” (Arzaluz, 2002: 229).

David Arellano y Liliana Rivera (1999) refieren que la participación de la sociedad, circunscrita en el marco de los gobiernos locales, es un instrumento sustantivo para el desarrollo social. Se han diseñado (por parte del gobierno) programas de desarrollo social que tienen como premisa de que la participación organizada es sustantiva para el verdadero éxito de estos programas sociales, escapando de las lógicas estrictamente asistencialistas.

Puede considerarse a la participación social como un dispositivo de legitimidad política, pero al mismo tiempo como un dispositivo de viabilidad financiera y sustentabilidad institucional de los gobiernos

locales. Puede verse como una posibilidad de redefinición de los vínculos entre el gobierno y la sociedad, en una suerte de generación de un pacto social local, que entraña no sólo la desconcentración de recursos, competencias y facultades, sino el impulso del desarrollo de la acción organizada de la sociedad con la idea de establecer una cogestión entre el gobierno y los habitantes de las localidades (Arellano y Rivera, 1999).

Al estar organizada la sociedad y participar en el desarrollo de las políticas, no sólo se contribuye a mejorar las condiciones en que se habita, sino que se genera una especie de control y vigilancia hacia la administración local, se participa en la toma de decisiones y, por lo tanto, se genera un gobierno democrático y se incrementan los grados de gobernabilidad. “La participación ciudadana en general se integra a la gestión municipal como elemento de retroalimentación del funcionamiento de procesos, como elemento de dirección, como medio para legitimar la actuación del gobierno municipal” (Cabrero, 1996: 62).

Se ha afirmado que una vez creado el capital social, es necesaria su institucionalización, y que la función del gobierno resulta fundamental en ese proceso. Quizá en México el desarrollo del capital social sea un campo poco explorado, pero existen experiencias que dan cuenta de la capacidad de organización que tiene la sociedad y lo provechoso que puede ser, si se conjunta con la acción del gobierno.

En este sentido, a continuación se describe una experiencia que describe la acción conjunta del Gobierno Municipal de Toluca y una localidad del Municipio llamada La Palma Toltepec,³ en la que existieron

³ El autor fue Tercer Subdelegado Municipal en el periodo 1997-2000 en esa comunidad.

indicios de creación y uso de capital social. Esta experiencia corrobora la idea de que no es fácil crear el capital social y tampoco mantenerlo. Asimismo, confirma que la acción del gobierno resulta fundamental en dicho proceso.

En el periodo 1997-2000, el Gobierno Municipal, a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), creó el Programa “Limpia tu Comunidad”, el cual consistía en que los habitantes de las comunidades deberían juntar o recoger desechos de cartón, latas y envases de plástico que pudieran reciclarse, y entregarlas a este organismo.

El programa tenía como objetivo incentivar la participación de la sociedad en el cuidado del ambiente e imagen de su comunidad. Además, el procesamiento o la venta de estos materiales, debería generarle ingresos al DIF para mantener sus programas.

El DIF, a través de los delegados y subdelegados municipales entregaba a cada familia que deseara participar tres bolsas de plástico para colocar cada uno de los tipos de materiales. Al entregar las bolsas llenas a este organismo, las familias recibían a cambio una despensa como incentivo y como una forma de contribuir en la canasta básica de los hogares.

La entrega-recepción de los desechos y de las despensas, se realizaba en actos públicos, en los que los asistentes eran testigos de una relación productiva entre gobierno y sociedad. Es decir, la población se daba cuenta de que sus acciones repercutían en una mejor imagen de la comunidad, y que el gobierno municipal se mantenía en contacto con ellos mostrando una preocupación por sus problemas.

El programa se realizó en tres ocasiones en la comunidad mencionada, que pertenece a la zona rural del municipio. La primera ocasión tuvo poca participación de las familias, pero la comunidad sufrió un cambio en su medio físico, porque las calles se veían limpias, así como las barrancas y canales a cielo abierto. Sin embargo, la segunda y tercera ocasión los grados de participación de la gente se incrementaron.

Lo relevante del caso, por un lado, es que la gente tenía interés por conocer la fecha en que se realizaría nuevamente la jornada, por lo que las familias conservaban y separaban el papel, las latas y el plástico. La comunidad estaba limpia porque la gente ya no tiraba ese tipo de basura y algunas personas levantaban la que se encontraban cerca de sus casas o en los caminos. Las familias no apartaban la basura sólo por el interés de la despensa, sino que se empezó a crear en ellos una conciencia de mantener limpia la comunidad.

Otro aspecto importante fue que hubo un mayor acercamiento con la Subdelegación y se despertó el interés en los programas que manejaba el Ayuntamiento (como el de Mejoramiento a la Vivienda Rural o los de Desarrollo Agropecuario). A la Subdelegación, este acercamiento le sirvió para incrementar la participación de la sociedad -a través de sus faenas y en ocasiones, cooperaciones en efectivo-, en la realización de algunas obras en la comunidad como el atrio de la Iglesia, la conclusión del Panteón, la introducción de drenaje o la construcción de tres aulas en la escuela primaria.⁴ Los habitantes planteaban sus inquietudes y demandas concretas a los subdelegados, se analizaban las problemáticas de manera conjunta y se definían cursos de acción a seguir.

⁴ Quizá este no haya sido el objetivo directo del DIF, pero puede decirse que fue una consecuencia del Programa, que significó en un mayor interés de los ciudadanos hacia los problemas de la comunidad.

Sin embargo, el DIF no le dio continuidad al programa,⁵ y el tiempo que se mantuvo vigente no fue suficiente para consolidar la cultura de separación de la basura que, si bien fue inducida, significó importantes impactos en el ambiente de la comunidad.

En los meses siguientes, la participación de los habitantes en las obras de la comunidad continuó, pero cuando no hubo obras que realizar y en las cuales participar, el interés se fue agotando, de modo que cuando fue necesario llamar nuevamente a realizar faenas, la participación de la comunidad fue baja.

A pesar de la sencillez del ejemplo, es una clara muestra de que si el gobierno impulsa programas que incentiven la participación de la sociedad, se pueden generar beneficios de las familias, sobre todo cuando los ciudadanos advierten los resultados concretos de las acciones gubernamentales y las propias.

El hecho de que no se haya consolidado la cultura de separar la basura y el interés por participar en las obras de la comunidad no fue culpa total del gobierno municipal, dado que hizo falta la capacidad de la Subdelegación para conservar ese capital social que se había creado. Esto da muestra también de la importancia de la creación de redes sociales, ya que se debió haber buscado información y apoyo de otras organizaciones para saber qué hacer con la basura, pues de este modo, la comunidad hubiera seguido con esa práctica sin la necesidad de la coordinación del DIF. Se habrían convertido de ciudadanos pasivos y receptores a ciudadanos activos y en busca de nuevas soluciones.

⁵ Se desconocen las razones por las que el DIF municipal no continuó con el Programa, sin embargo, es posible que una de sus causas haya sido la baja rentabilidad de vender o procesar la basura, cuyos beneficios no correspondían con los costos de la compra de productos para las despensas.

Conclusiones

Se puede concluir que el capital social es una conjunción de capacidades y esfuerzos de la sociedad enfocada a transformar su entorno como producto de las relaciones e interacciones entre los individuos y entre los grupos sociales. Como característica fundamental se tiene la confianza que se genera al interior de las comunidades, barrios o colonias.

Esto favorece que las políticas sociales de los gobiernos sean más efectivas, dado que las personas se involucran de manera comprometida en las acciones colectivas . Además, tomándo como experiencias previas, incentivan no sólo la participación en las políticas sociales, sino la elaboración de propuestas específicas para superar sus condiciones de vida.

Cada individuo es parte del capital social, pero éste no tiene gran utilidad si no se complementa con el de otros individuos, pero sobre todo, si no se orienta a cumplir fines e intereses comunes.

La forma en que la creación y el uso del capital social puede contribuir en el mejoramiento de las condiciones de vida en el ámbito municipal, y en particular de los más necesitados se encuentra en lo siguiente:

- *Posibilita el trabajo en comunidad, lo cual facilita y optimiza la aplicación de los recursos destinados a satisfacer necesidades colectivas.*
- *Facilita la implementación de las políticas sociales destinadas al combate a la pobreza.*
- *Impulsa la iniciativa popular, entendiéndose ésta como el surgimiento de ideas y proyectos al interior de la sociedad para contribuir en la generación*

del desarrollo, los cuales pueden ser considerados por el gobierno local en el diseño de las políticas públicas de carácter social.

- *Genera nuevas formas de relación no sólo entre los individuos y organizaciones formales, sino también entre el gobierno y, en ocasiones, la iniciativa privada.*
- *Al tener una participación activa, la sociedad se convierte en un vigilante de la acción gubernamental, pero también asume parte de la responsabilidad en los resultados que se obtengan.*
- *Contribuye a la gobernabilidad, tanto por el lado del mejoramiento de las relaciones de la sociedad y el gobierno municipal, como por el aspecto del incremento en la capacidad de atención a los problemas sociales.*

El capital social es un factor que ayuda a explicar el grado de desarrollo de las sociedades y las naciones, pero no se constituye en la panacea de las diversas problemáticas sociales.

Construir capital social no es sencillo, principalmente por la heterogeneidad que caracteriza a las sociedades, en donde tanto los individuos como los grupos presentan distintos intereses, lo que dificulta la realización de consensos.

Los gobiernos –especialmente los municipales- juegan un papel fundamental para la generación de capital social, para utilizarlo eficientemente, conservarlo y acrecentarlo, principalmente por medio de los recursos que destinan a través de la política social, y de los programas que requieren la participación directa de la sociedad.

Finalmente, el capital social juega un papel importante en el desarrollo de las sociedades, pero es necesario complementarlo con el

crecimiento económico, la distribución del ingreso, la generación de empleos, el mejoramiento de los salarios, es decir, la creación y uso del capital social, no resuelve por sí solo la cuestión del desarrollo; es un elemento condicionante de éste.

Bibliografía

Arellano Gualt, David y Liliana Rivera Sánchez (1999). **Gobiernos locales: innovación y perspectivas en la gestión de la participación social**, en *Gestión y Política Pública*, Vol VIII, núm. 1, primer semestre, CIDE, México, pp. 89-119.

Arzaluz Solano, Socorro (2002). **Participación ciudadana institucionalizada en el Estado de México**, en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México: Gestión Municipal y Federalismo*. No. 51. Enero Abril, IAPeM, México, pp. 209-232.

Bazdresch Parada, Miguel (2002). **Gobierno abierto al ciudadano, innovación en León Guanajuato**, en Cabrero (Coord.) *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*.

Premio Gobierno y Gestión Local, CIDE, México, pp. 437-453.

Bertucci, Juliana (2002). El capital social en los programas para la pobreza. Disponible en: [www.cambiocultural.com.ar/investigación/capital social.htm](http://www.cambiocultural.com.ar/investigación/capital%20social.htm)

Cabrero Mendoza, Enrique (1996). La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales. Con la colaboración de Rodolfo García del Castillo y Martha Gutiérrez Mendoza, CIDE, México.

_____ (2003), **Gobiernos locales trabajando: un recorrido a través de programas municipales que funcionan.** Premio Gobierno y Gestión Local, CIDE, México.

CEPAL (2001). Capital Social y Pobreza. Documento preparado por la CEPAL con el objeto de facilitar una detallada presentación del enfoque y de la organización temática de la Conferencia Regional Sobre Capital Social y Pobreza que tuvo lugar en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile, los días 24 a 26 de septiembre de 2001 organizada por CEPAL y Universidad del Estado de Michigan. Disponible en: www.redel.cl/documentos/capitalsocial1.html

Díaz-Albertini, Figueras Javier (2003). Capital social, organizaciones de base y el Estado: recuperando los eslabones perdidos de la sociabilidad, en

Atria, Raúl (comp.) **Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de nuevos paradigmas**, LC/G.2194-P, Santiago de Chile: Cepal/Universidad de Míchigan. Disponible en www.eclac.cl/publicaciones/desarrollosocial/4/lcg2194p/tercera_parte.pdf

González Ortiz, Felipe (2002). **Participación social y la gestión pública municipal: una relación conflictiva que debe construirse para el beneficio local**, en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México: Gestión Municipal y Federalismo*. No. 51. Enero-abril, IAPEM, México. pp. 189-208.

Greaves de Pulido, Rosalind (s/f). **Capital Social y Desarrollo**. Universidad Metropolitana. Venezuela. Documento. Proyecto capital social y desarrollo. Disponible en: www.unimet.edu.ve/CapitalSocial/capsoc/capsoc-Greaves.doc

Kliksberg, Bernardo (s/f). **Capital Social: El Capital olvidado**. Universidad Metropolitana. Venezuela. Documento. Proyecto capital social y desarrollo. Disponible en: www.unimet.edu.ve/CapitalSocial/Kliksberg.doc

Morales Rodríguez, Cyntia (1999). **Referéndums y participación ciudadana**. Huajuapán de León, Oaxaca, en Olmedo, Raúl (Coord) *Experiencias municipales repetibles*, IAM, México, pp. 293-309.

Portela, Maseda Marta e Isabel Neira Gómez (2003). Capital social: las relaciones sociales afectan al desarrollo. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya. Colección de Documentos. Disponible en: www.iigov.org/documentos/p=3_0106

Yamada, Gustavo (2001). Reducción de la pobreza y fortalecimiento del capital social y la participación: la acción del Banco Interamericano de Desarrollo. Ponencia presentada en la Conferencia Regional Capital Social y Pobreza, organizada por la CEPAL. Disponible en: www.iadb.org/sds/doc/POVRPFCS.pdf



Abstract

Hacia una política social

en el Estado de México: La lucha contra la pobreza es una tarea que compromete a todos

Felipe Aguilar Hernández*
María de los Ángeles Maya Gordillo**

Este trabajo obtuvo el Tercer Lugar en el Premio Estudios e investigaciones valiosas para el Estado de México, convocado por el Gobierno de la Entidad en diciembre de 2003.

Los autores analizan cómo la política social se orienta a combatir y diluir la pobreza entendida como un mal público que limita el desempeño productivo de la vida civil, las organizaciones sociales, la economía de mercado, el desarrollo social y la capacidad para generar el crecimiento económico, ocasionado a la vez, un contexto de atraso, marginación y desigualdad.

Palabras clave: agenda social, desarrollo económico, igualdad, Estado social, pobreza, política social.

The authors analyze how the social policy is oriented to fight and to dilute the poverty understood like a badly public one that it limits the productive performance of the civil life, the social organizations, the market economy, the social development and the capacity to generate the growth economic, caused simultaneously, a context of delay, marginalization and inequality.

** Asesor de la Coordinación de Proyectos Especiales del Gobierno del Estado de México.*

*** Estudiante de Maestría en la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEM.*

Key words: social agenda, economic development, equality, social State, poverty, social policy.

Introducción

En el Estado de México, como en el resto del país, la pobreza existe como una enfermedad que se propaga con acelerado ritmo, acompañada de marginación, falta de oportunidades, rezagos; problemas de salud, falta de educación, vivienda y servicios básicos; estableciendo grandes diferencias entre los apoyos sociales programados y las demandas.

La pobreza en México debe enfrentarse con la participación del gobierno y con la gente afectada.

Hoy en día, el Gobierno Federal así como el Gobierno Estatal, han puesto en marcha programas de combate a la pobreza, pero no han sido suficientes.

Ello implica nuevas políticas públicas que lleguen a todos los rincones, aplicando los apoyos según las características de cada sector y región, por que cada uno merece un tratamiento diferente y exclusivo, por lo que se vuelve urgente la implantación de una política social respaldada en un marco jurídico, con carácter de Política de Estado, con objetivos claros de reducción de la pobreza extrema; la generación de igualdad de oportunidades para los grupos más pobres y vulnerables; el apoyo al desarrollo de las capacidades de las personas en condiciones de pobreza y fortalecimiento del tejido social a través del fomento de la participación y el desarrollo comunitario.

Al respecto, el Estado de México vislumbra un desarrollo económico exitoso, pero éste debe ir de la mano del desarrollo social, si se quiere que los mexiquenses tengan una vida digna y un trato justo, y ser ejemplo para el resto del país en cuanto a desarrollo social se refiere.

Capítulo I

MARCO DE REFERENCIA

1.1 Análisis a la problemática actual en México

Se puede observar que existe un aumento de la prosperidad en algunas naciones, estados, regiones o individuos. Sin embargo, lamentablemente ésta va acompañada de pobreza extrema para algunos otros.

La globalización¹ que es consecuencia del aumento de la movilidad humana, el progreso de las comunicaciones, el gran aumento del comercio y las corrientes de capital y los avances tecnológicos, abre nuevas oportunidades y desafíos para el crecimiento económico sostenido y el desarrollo de la economía mundial, particularmente en los países en desarrollo.

Asimismo, permite que los países compartan experiencias y extraigan enseñanzas de los logros y las dificultades de los demás y fomente el enriquecimiento mutuo de los ideales, valores culturales y aspiraciones.

Pero, al mismo tiempo, el rápido proceso de cambio y ajuste se ha visto acompañado de un aumento de la pobreza, el desempleo y la desintegración social. También se han globalizado ciertas amenazas al bienestar del ser humano, como los riesgos ambientales. Además, las transformaciones globales de la economía mundial están modificando profundamente los parámetros del desarrollo social.

¹ La idea de la globalización parece ser la que denominará al mundo durante los próximos treinta años. Su extensión y profundidad se ven reflejados en la integración de los flujos financieros y de capitales, el incremento del comercio y la transferencia de la tecnología. (Millán B, Julio A, **México 2030, Nuevo siglo, nuevo país**, p. 30).

El desafío actual consiste en encontrar la forma de controlar esos procesos y amenazas para que aumenten sus beneficios y se atenúen sus efectos negativos sobre las personas.²

Sin duda, se han logrado progresos en algunos ámbitos del desarrollo económico y social como el aumento del comercio internacional en lo primero; la esperanza de vida, la alfabetización, la educación primaria y el acceso a la atención básica de salud en lo segundo; inclusive en lo político también se denota un progreso en aspectos como la expansión del pluralismo democrático. No obstante, hay demasiada gente, mujeres y niños en particular, expuestos a tensiones y privaciones.

La pobreza, el desempleo y la desintegración social con excesiva frecuencia acarrearán el aislamiento, la marginación y la violencia. Es cada vez mayor la incertidumbre de mucha gente, particularmente la que está en situación vulnerable, respecto de su propio futuro y el de sus hijos.

De acuerdo a los índices de desarrollo,³ más mujeres que hombres viven en la pobreza absoluta.⁴ El desequilibrio sigue aumentando con graves consecuencias para la mujer y sus hijos. Y es precisamente en la mujer en quien recae una parte desproporcionada de los problemas que entraña hacer frente a la pobreza, la desintegración social y familiar, el

² El costo de gobernar será cada vez más alto, ya que las sociedades, organizadas en organismos no gubernamentales y nuevas comunidades constituidas en redes locales, regionales e internacionales, ejercerán presiones crecientes sobre los gobiernos, exigiendo buen gobierno, transparencia, ética en las políticas públicas y políticas de inclusión socioeconómica y tecnológica. (*Ibid*, p. 75.).

³ Las estimaciones de pobreza varían de acuerdo con las metodologías aplicadas para medirla. Ello dificulta la deliberación pública y, por ende, el diseño e instrumentación de políticas sociales con amplio respaldo político y ciudadano.

⁴ Según las estimaciones oficiales más recientes, la pobreza afecta a 40 millones de mexicanos, 27 de los cuales sobreviven en condiciones de pobreza extrema. (Millán, *Op cit*, p. 300.).

desempleo, la degradación del medio ambiente y porque no, en algunos casos de los efectos de la guerra.

También las personas con alguna discapacidad, en numerosos casos con pobreza, desempleo y aislamiento social; además las personas de edad pueden ser también vulnerables a la exclusión social, la pobreza y la marginación.

En el inicio del siglo XXI hay numerosos mexicanos que no alcanzan a cubrir sus necesidades de empleo, educación, salud, alimentación y vivienda; que no tienen acceso a servicios de cultura, recreación y deporte.

En el gobierno actual, la agenda social está en una posición de mando en el país. La aspiración básica de cualquier persona es acceder a mejores niveles de calidad de vida, y solamente cuando los tiene, empieza por preocuparse por aspiraciones de tipo intelectual o espiritual.

El desarrollo social y la justicia distributiva son indispensables para la consecución y el mantenimiento de la paz y la seguridad.

El desarrollo económico, el desarrollo social y la protección al medio ambiente son componentes de desarrollo sostenible y se fortalecen para lograr una mejor calidad de vida.

El reto de la organización mexicana es aprender de las experiencias internacionales e innovar a partir de nuestras raíces históricas y valores, para crear nuevos paradigmas, formas y capacidades productivas.

La pobreza, la desigualdad y la carencia de oportunidades son los principales problemas sociales que deben atenderse desde los ámbitos de lo público y el ejercicio de la política.

La pobreza no debe verse como un problema para administrar, sino como un desafío urgente para superarla.

La pobreza y la desigualdad son signos que caracterizan a México, por lo cual tienen que ser abordados. La desigualdad es una consecuencia de la pobreza, toda vez que esta última es causada por la ausencia de capacidades básicas: nutrición, salud, educación y vivienda adecuadas. Sólo enfrentando el problema de la pobreza se podrá atenuar la desigualdad.

Es importante señalar que la persistencia crónica de un México dual, en el que sólo algunos avanzan por el camino de la modernidad, existiendo sectores de la población que están marginados del proceso de desarrollo.

Sin embargo, en aras de mejorar las condiciones económicas y sociales se debe iniciar la búsqueda de nuevas ideas y formas de acción comunitaria para diluir las condiciones de pobreza, mediante innovadores esquemas de organización política y social, fortaleciendo la participación comunitaria y desarrollando programas de autogestión para contribuir al mejoramiento familiar.

1.2 El Estado de México, parte de la problemática social

El Estado de México como otras entidades federativas, no es ajeno a los altos índices de pobreza, marginación y desigualdad a pesar de ser el Estado más importante del centro del país por su cercanía al Distrito Federal, pero desafortunadamente se han formado cinturones de miseria y marginación en la zona conurbada principalmente.

El contexto estatal es similar al nacional; lo sobresaliente sería la lucha que se debe mantener contra la pobreza y sin embargo, las políticas públicas instrumentadas, no han podido disminuir tan graves problemas.

Por cuestiones geográficas o económicas en algunos municipios de nuestro Estado se encuentran índices de gran necesidad, y en muchas zonas casi colindantes, existen grandes zonas comerciales, industriales o residenciales con zonas de pobreza extrema.

Al Estado de México corresponde rediseñar una política social⁵ donde el eje rector debe ser el respeto a los derechos de las personas, la igualdad de oportunidades y de condiciones para el desarrollo.

La igualdad deberá sustentarse en un régimen de necesitados, de acuerdo con sus circunstancias de pobreza o marginación económica y social; de vulnerabilidad comunitaria, familiar, personal, de género o cultural.

⁵ El reconocimiento universal de los derechos económicos, sociales y culturales debe materializarse en la provisión de bienes de valor social. (CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, p. 42.).

Cuando se refiere a personas se trata de sujetos de derecho: indígenas, mujeres, niñas, niños, jóvenes, personas con discapacidad y de la tercera edad, y ciudadanos en general, amparados por la Constitución y que legítimamente deben acceder al goce de las garantías y los derechos que consagra la ley.

Quienes no consiguen para sus hijas e hijos una educación que les dé oportunidad de un ingreso adecuado, quienes carecen de servicios de salud oportunos y de calidad, quienes ven a los niños crecer con falta de alimentación y desnutrición, todos ellos comprenden la necesidad del cambio y lo que esperan es que se haga realidad con sentido de urgencia.

Se debe concebir la política social como la creación de capacidades básicas en la población; capacidades indispensables para que cada individuo tenga la posibilidad de romper el círculo vicioso de la pobreza. Se deben crear las condiciones para que los mexicanos lleguen a tener, fundamentalmente, las mismas oportunidades de acceder a la vida productiva y la participación política.⁶ Un problema ancestral, como el de la pobreza, no se puede resolver de un día para otro, pero una política que fortalezca las capacidades básicas de los individuos, es la mejor oportunidad para superarla.

En pocos asuntos existe un acuerdo tan claro sobre su importancia, como la necesidad de coordinar esfuerzos para reducir la desigualdad entre los ciudadanos, sobre todo de aquellos quienes menos tienen o se encuentran en desventaja.

⁶ *Idem.*

En el Estado de México se debe entender que la política social no es un esfuerzo individual; para el gobierno de los mexiquenses es un compromiso moral y político de encabezar y promover las políticas de protección social para sus ciudadanos.⁷ Por ello, la asistencia social de las organizaciones privadas es un acto voluntario, porque en un Estado democrático como el Estado de México, el combate a la desigualdad y la compensación a los desprotegidos es tarea de todos los sectores sociales.

Es por ello, que el desafío de la asistencia a los débiles, vulnerables y desprotegidos es una de las tareas que se tiene que resolver con altura de miras y disposición a las coincidencias y la articulación de esfuerzos.

En esta cuestión como en tantas otras de la política estatal, se da la posibilidad de superar diferencias y encontrar en un terreno común que debe ser el signo de una vocación democrática y de un compromiso social asumido a plenitud.

Para lograr lo anterior, el Gobierno del Estado de México, debe centrar su capacidad en construir instituciones eficientes y legítimas.

Hoy día, la legitimidad plena de un gobierno democrático no puede provenir sólo de la voluntad ciudadana expresada en las urnas, sino también de la capacidad que tenga para concertar los esfuerzos de la pluralidad social en favor del bienestar de los ciudadanos.

⁷ Cfr, Montiel, Arturo, *La visión de un gobierno*, Tomo III.

1.3 Principales actores de los problemas sociales en el Estado de México

La pobreza, la desigualdad y la carencia de oportunidades son los principales problemas sociales que deben atenderse desde los ámbitos de lo público y el ejercicio de la política.

Gran parte de los niños, niñas y jóvenes no pueden ejercer sus derechos más elementales a tal punto que muchos de ellos carecen por completo de protección y oportunidades para desarrollarse como personas y ciudadanos. Esto constituye una manifestación de exclusión social, que perpetua la pobreza y la inequidad prevaleciente en las sociedades y limita las opciones de desarrollo.

La pobreza se convierte en un asunto que no se determina sólo por el nulo o bajo ingreso, es decir, es mucho más que una condición económica, pues incluye aspectos de la vida personal como la falta de defensa ante las enfermedades, el analfabetismo, la inseguridad, la exclusión de la vida social y política, y el acceso a la justicia.

Desafortunadamente son numerosos los sectores de la población que sufren los rezagos de la pobreza.

1.3.1 Indígenas

En todos los tiempos y en todas las naciones donde todavía afortunadamente existen grupos indígenas, a este sector se le ubica

en un status de marginación y pobreza, en lugar de que sin faltar a sus tradiciones y costumbres, se le integrase al desarrollo.⁸

La pluralidad de México es étnica, cultural e ideológica.

Un pueblo que ignora sus orígenes, pierde su potencial. Una sociedad que desconoce el valor de una de sus partes, desaprovecha su entera fortaleza.

Respecto al Estado de México, su diversidad es eminente y en zonas como por ejemplo de Ocuilán con los tlahuicas, o en Texcoco con los nahuas; o en Temascaltepec, con los matlatzincas; o en Temoaya, Acambay, Jilotepec con los otomíes; en San Felipe del Progreso, Villa de Allende, Ixtapan del Oro, en Atlacomulco o en Temascalcingo con los mazahuas. Son mujeres y hombres mexiquenses iguales y con derechos y obligaciones. Y tienen derecho a una vida digna, que les permita desarrollar sus habilidades y su talento.

En el Estado de México hay una gran riqueza, que fortalece la cultura e identidad y que, sin dudarlo, no se debe permitir la extinción de los grupos indígenas por falta de oportunidades y por los graves problemas que hasta la fecha no se han podido resolver.

⁸ En el Estado de México, afortunadamente se tiene claro de la importancia de apoyar a los indígenas. El gobernador Montiel, ha expresado con claridad que los indígenas no pueden seguir siendo los más pobres de los pobres, es hora de saldar la deuda histórica que con ellos tenemos. (Montiel Rojas, Tercer Informe de Gobierno, Región VI, p. 47.).

1.3.2 La mujer

Nuestra sociedad ha ido incorporando cada vez más a la mujer, quien ha hecho compatible su responsabilidad de madre con su incorporación a nuevas actividades. Hoy la mujer ha conquistado nuevos espacios de participación en la sociedad.

En el campo profesional se le encuentra con gran responsabilidad. La mujer aporta fuerza en momentos en que el país ha atravesado por dificultades. Paradójicamente, en el mal llamado sexo débil es donde encontramos las más grandes reservas de fuerza moral.⁹

La mujer es el pilar fundamental de la familia y, por tanto, de la comunidad, pero que esto no se confunda con no valorar su talento, en cualquiera que sea su labor.

Dentro de la nueva cultura de participación que vive la sociedad, la mujer reclama su derecho al desarrollo integral y no se debe excluir del sitio que le corresponde ocupar. Pues ahora, al lado del hombre, habrá de acelerar el desarrollo empezando en su familia, así como en la comunidad. Se le debe creer en sus capacidades y en su auténtica voluntad de mejorar; en su responsabilidad y en el esfuerzo que están haciendo para superar carencias y dificultades.

La mujer ha conquistado nuevos espacios de participación en la sociedad. Su presencia es creciente en nuevas actividades, en la Universidad, en los sectores productivos, en la función pública.

⁹ La participación de las mujeres fortalece nuestra vida democrática, y son motor de nuestro desarrollo. (Cfr. Montiel Rojas, Cuarto Informe de Gobierno, Región VI).

Ello lo ha entendido bien el Gobierno del Estado de México, al cuidar que sus políticas fortalezcan la iniciativa y empuje de las mujeres mediante diversas acciones que les permitan mejorar sus procesos productivos y su posición en la sociedad.

1.3.3 Personas con capacidades diferentes

Integración a la vida productiva es lo que un importante sector de nuestra sociedad pide, solicitan la oportunidad para demostrar que tienen mucho que aportar en la comunidad estas personas víctimas muchas veces de marginación, son las que tienen alguna discapacidad.

La discapacidad provoca, en no pocos casos, barreras y prejuicios que son inaceptables, porque lastiman a gente valiosa, que actúa con coraje y gran determinación de salir adelante.

Mujeres y hombres que reclaman su derecho a acceder a la educación, el empleo, la salud y otras garantías que nuestro régimen constitucional concede sin distinciones ni exclusiones.

El compromiso con ellos debe ser jurídico y moral, por eso, la responsabilidad del gobierno para favorecer las condiciones que les permitan aspirar a una mejor calidad de vida; ofrecerles oportunidades para el desarrollo de sus potencialidades y garantizar el ejercicio pleno de sus derechos.

El desarrollo no es tal, si no logra incorporar a aquellos que han sabido vencer toda clase de retos y dificultades para ser, precisamente, tomados en cuenta.

Al promover la entera integración del discapacitado a la sociedad, se vuelve esta receptora de un enorme valor humano y del entusiasmo propio de quienes, a pesar de innumerables obstáculos, han logrado aprovechar los aspectos más positivos de la vida.

Con su decisión de salir siempre adelante ante la adversidad, las personas discapacitadas demuestran todos los días la voluntad de ser un ejemplo de perseverancia, superación, coraje y dignidad.

El gran objetivo a perseguir es elevar el bienestar de quienes sufren alguna discapacidad.

Por lo anterior, también en este sector se tiene que promover el fomento y difusión de la cultura del respeto y la atención para quienes tienen capacidades diferentes. Se trata de una cultura que reconozca su perseverancia, su valor ante la adversidad y su espíritu inquebrantable.

Una cultura que respete, en particular, a los niños que por ser más vulnerables, requieren atención especial y mayor cuidado.

La discapacidad provoca situaciones inequitativas y, en no pocos casos, abierta discriminación. Los que la sufren enfrentan obstáculos y prejuicios que son inaceptables, porque lastiman y ofenden a gente apreciable, extraordinaria, que actúa con coraje y determinación para salir adelante.

Mujeres y hombres que reclaman su derecho a acceder a la educación, al empleo, la salud y a otras garantías que nuestro régimen constitucional concede a los mexicanos.

La meta sin duda sería establecer las condiciones que les permitan aspirar a una mejor calidad de vida; ofrecerles oportunidades para el desarrollo de sus potencialidades y garantizar el ejercicio de sus derechos.

1.3.4 Los niños

La salud y el bienestar de las niñas y los niños de Estado de México ha sido y deberá seguir siendo una de las mayores prioridades del gobierno.¹⁰

Un país, un estado, un municipio que aspira a superarse, sólo podrá hacerlo si cuenta con una niñez sana, educada y protegida.

Si la desigualdad entre los hombres es intolerable, lo es más si afecta a la niñez a la que se le debe procurar bienestar y un desarrollo integral que sea sano, armonioso con su entorno y con sus semejantes.

Proteger a la infancia entraña valores altos que dan testimonio de generosidad y compromiso con quienes más lo merecen; es vocación que deben compartir sociedad y gobierno.

Se ha reiterado que la niñez representa el futuro, pero la dignidad, el bienestar y la seguridad de éste depende de lo que se haga en el presente.

En el Estado de México, la protección de la niñez es prioridad fundamental.

¹⁰ *Idem.*

1.3.5 Adultos mayores

Este sector desafortunadamente también es caldo de cultivo para la discriminación; entre las principales manifestaciones destaca la marginación, la pobreza, la falta de seguridad social y la soledad.

Es en esta etapa de la vida, hay adultos mayores que tienen deseos de no depender de nadie, porque su realidad así se los exige: a veces por no tener familia o, en ocasiones, porque aún conservan la voluntad de aportar su granito de arena a la sociedad. No obstante, esta fuerza de voluntad es truncada ante la falta de oportunidades.

Su destino no es promisorio, la sociedad los relega y no tienen manera de buscar su propia subsistencia, pues se les niega la oportunidad de salir adelante por ellos mismos.

A pesar de lo anterior, el actual gobierno del Estado de México, implementa políticas que permitan dignificar la vida de este importante sector de la sociedad.¹¹

El apoyo que se les pueda dar no puede esperar más, es urgente que el gobierno y la sociedad unan esfuerzos para lograr apoyos importantes en beneficio de ellos.

1.4 ¿Qué debe ser un Estado Social?

Un Estado Social debe ser aquel que se empeña en construir las mejores vías para superar los abismos de desigualdad entre los

¹¹ *Idem.*

grupos sociales, las regiones o los grupos étnicos. Un Estado Social asume la desigualdad fincada en la exclusión, la marginación y la falta de oportunidades; es un Estado que se empeña en crear mejores posibilidades de desarrollo y opciones de superación para quienes enfrentan mayor rezago.

El Estado debe asumir que en su razón de ser, lo social es imperante, y bajo este marco, trabajar de manera incluyente con la sociedad para salir adelante en aquellos problemas como la pobreza.

Capítulo II

La pobreza

2.1 La pobreza en México

La pobreza en México ha estado presente en nuestra historia; en cierta forma se ha procurado terminar con este mal social; si se recuerda, una de las causas fundamentales de la Revolución Mexicana fue la pobreza que caracterizaba a una parte importante de la población. La proporción de mexicanos pobres disminuyó con el fin de la Revolución, pero el número absoluto de mexicanos sumidos en la pobreza continúa siendo enorme e inaceptable. Durante los años subsecuentes al compromiso establecido en la Constitución de 1917, se crean los servicios sociales, las agencias públicas, las leyes y reglamentaciones que pretenden atenuar las carencias para reducir la desigualdad.

Sin embargo, la pobreza, aunque en términos relativos disminuyó, en términos absolutos creció y, por tanto, el problema de la desigualdad persiste.

Si bien el objetivo de perseguir una mayor justicia ha estado presente en los programas y en la agenda de los gobiernos posrevolucionarios, los logros a la fecha, han sido insuficientes.

Es importante resaltar que ningún país accede al desarrollo sin resolver el problema de la pobreza; de ahí el imperativo de actuar.

Indudablemente el término pobreza se relaciona a la falta de algo. “Pobre” es el que no tiene, aunque por lo general no se sabe de qué carece. Se podría decir que “pobre” es el que no tiene cuando menos lo básico, pero que se entiende por ¿lo básico? y sobretodo ¿cuánto de lo básico?

Luego entonces, a la pobreza se le puede reconocer como la carencia de satisfactores que impiden satisfacer las necesidades humanas más urgentes para lograr una situación de dignidad.¹²

Si bien la pobreza no es un problema reciente, no se puede admitir como un mal con el cual se debe vivir.

Hay características sobre la pobreza que parecen identificadas especialmente con la urbanización, por ejemplo: la manera desproporcionada por la cual los pobres cargan con las externalidades

¹² Cfr, Millán, México 2030, nuevo siglo, nuevo país.

de la producción; la creciente vulnerabilidad de los pobres de las áreas urbanas que surge del intercambio comercial.

La pobreza y la marginación son problemas que no han encontrado solución a través de la vía del crecimiento económico o la educación.

Se destaca la necesidad de poner especial atención a las políticas económicas y sociales que tienen incidencia en aspectos de carácter distributivo, especialmente en aquellas áreas donde la desigualdad se manifiesta con mayor fuerza (educación, vivienda y salud).

Son los pobres, los más débiles y vulnerables a los riesgos ambientales, económicos, políticos y demográficos. Son los más expuestos a ser víctimas del crimen y de la enfermedad. Están a merced del gobierno, las empresas y los monopolios; son indefensos frente a los abusos del poder público y privado.

Los niveles relativos de pobreza y su evolución en el tiempo son heterogéneos, aunque el factor que más ha incidido en este resultado ha sido el crecimiento económico; no hay relación mecánica entre el crecimiento de los distintos países y la evolución de la pobreza.

La inestabilidad del crecimiento económico también ha sido excesiva, ya que en ausencia de instituciones adecuadas de protección social, las crisis han golpeado duramente a los sectores de menores ingresos.

Se tiene que repensar la forma de atacar la pobreza, no se puede mandar un cheque a su casa a tres cuartas partes de los mexicanos, la

visión debe ser clara, y si no es así, no tiene sentido diseñar políticas públicas que omitan a una tercera parte de la población.

La pobreza no debe verse como un problema para administrar, sino como un desafío urgente para superarla.

Los pobres deben ser sujetos activos de su desarrollo, no meros receptores de las dádivas de un gobierno. Los pobres saben mejor que nadie qué es lo que necesitan para ser incluidos al desarrollo.

La pobreza es contraria a la estabilidad, la paz y la justicia.

La superación de la pobreza no tiene que ver ni con la caridad, ni con la filantropía, sin desestimar el trabajo y las aportaciones que de ahí provienen. Tiene que ver con equidad, la justicia, la ética, la dignidad y el derecho de cada mexicano a vivir bien.

En momentos en que se ha incrementado la pobreza, principalmente de la población que se ocupa en el sector primario y que no tienen acceso a los programas de gran escala, se deben buscar soluciones alternas para llevar recursos financieros a este sector. Ello con el propósito de procurar un ambiente favorable para el desarrollo del sector agropecuario.

Según el lugar, condiciones y tipo de población se puede determinar una clasificación de pobreza, como la urbana, semi-urbana o rural según la situación geográfica. La pobreza urbana¹³ adopta características

¹³ Izazola, Haydea, Sustentabilidad y calidad de vida, p. 3.

ambientales especiales tales como segregación, viviendas precarias, falta de acceso a los servicios básicos (agua potable, alcantarillado, electricidad).

Los efectos ambientales inmediatos de la pobreza rural¹⁴ son más devastadores para los seres humanos que los problemas ambientales provocados por la riqueza industrial, llegando muchas veces a estar en situaciones tan precarias que se le identificaría como pobreza extrema que, sin embargo, también puede darse en zonas urbanas. La diferencia entre una y otra en muchas ocasiones es mínima, pues en todos los tipos, la falta de servicios básicos, nutrición y alto índice de natalidad se hacen presentes.

Sin embargo de acuerdo a su ubicación, forma de vida y crecimiento, muchas veces no se da un tratamiento específico siendo a veces nulo.

La pobreza moderada es la que no satisface las necesidades que le podrían dar un bienestar mínimo y la pobreza extrema sería la que no satisface ni el 60% de esas necesidades que en muchos casos son los pueblos indígenas.¹⁵

En la actualidad, a la pobreza de carácter estructural se suma una nueva pobreza cuyas raíces están diversos procesos de modernización y globalización. Junto a la pobreza rural, existen procesos crecientes

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ Milenio, *Una ley para el desarrollo social*, 4 de abril de 2002, p. 19.

de precarización de amplios sectores urbanos, que viven el desempleo inestable y el deterioro del poder adquisitivo.

2.2 Explosión demográfica, principal causa de la pobreza

La población en condiciones de pobreza era de aproximadamente 30 millones de mexicanos en 1970, 32 millones en 1980 y poco más de 40 millones en 1990.¹⁶

Hoy, con estos criterios se afirma que los mexicanos en pobreza y pobreza extrema son alrededor de 50 millones.¹⁷ El crecimiento demográfico en los últimos 50 años, las recurrentes crisis sexenales, la descoordinación de las políticas públicas en la materia, así como la discrecionalidad en su aplicación, son algunos factores que explican la incapacidad para romper el círculo vicioso de la pobreza.

La previsión de las autoridades en materia de población sugieren que ésta podría llegar en los próximos 50 años a 150 millones de habitantes, con el desafío que ello representa en materia de empleo, alimentación, salud, educación y vivienda.

Se estima que en las próximas décadas se requiere generar cerca de un millón de empleos anuales, construir alrededor de 800 mil viviendas cada año e implementar nuevos y costosos mecanismos en materia de seguridad social, además de atender el creciente rezago social acumulado.¹⁸

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Idem.*

El crecimiento de la población rural no necesariamente daña al medio ambiente, pero la limitada disponibilidad de tierras suele redundar en que los pobres radiquen en zonas frágiles. Las políticas positivas, entre ellas las políticas de población, conducirán a un máximo aprovechamiento de las oportunidades, a la evitación de las limitaciones y a la promoción de la equidad.

2.3 Medición de la pobreza

En el informe sobre Desarrollo Mundial 2000-2001,¹⁹ se mide la pobreza en función de tres aspectos: oportunidad, potenciación y seguridad. El Banco Mundial incluye otra dimensión: capacidades.

La oportunidad refleja el ingreso individual, el consumo y el nivel de desigualdad de una sociedad. Es posible mejorar la oportunidad mediante un ámbito económico estable, una distribución equitativa de los bienes y una fácil disponibilidad de infraestructura.

La potenciación refleja la participación individual en la adopción de decisiones y queda fortalecida por la descentralización, la transparencia y la obligación de rendir cuentas en todos los aspectos de la gobernabilidad, incluido el ordenamiento de los recursos naturales.

La seguridad refleja el grado de protección individual contra sacudidas económicas y violencia personal. Entre las acciones relativas al medio ambiente cabe citar los mecanismos de pronóstico y prevención de desastres y la protección contra la explotación ilegal de recursos.

¹⁹ *Cfr.*, PNUD, El estado de la población mundial 2001.

Las capacidades reflejan el nivel de alfabetización y salud del individuo. El acceso al agua para el consumo, la reducción de la contaminación en las viviendas y en la atmósfera urbana, los servicios de salud reproductiva y los programas integrados de lucha contra enfermedades transmitidas por vectores son acciones relativas al medio ambiente que mejoran las capacidades de la población.

2.4 Programas del gobierno federal para el combate de la pobreza

Su fuente de energía es el trabajo coordinado entre los diferentes órganos de gobierno, la sociedad organizada pero sobre todo, las personas y las familias, es una fórmula de corresponsabilidad (CONTIGO). Esta estrategia da el más alto valor a la participación de las y los beneficiarios de la acción pública, de las organizaciones civiles y de las autoridades locales.

Otra característica fundamental de esa estrategia social es su firme compromiso con una gestión honesta y eficaz, por lo que a este tipo de programas se someten a un examen minucioso y permanente, a una medición del desempeño que permita identificar errores, insuficiencias o desviaciones.²⁰

El despliegue de capacidades individuales y la formación de patrimonio familiar son dos vertientes importantes de este programa, pero es imperativo además, impulsar el desarrollo regional ordenado, sustentable e incluyente. Actualmente se trabaja en las micro-regiones marginadas del país, en municipios considerados como los más pobres

²⁰ SEDESOL, Programa nacional de desarrollo social 2001-2006, p. 19.

en México, a fin de romper el aislamiento de estas comunidades rurales, para garantizar el acceso a servicios básicos y mejorar la competitividad de los productos comerciales. Es importante resaltar que se tiene coordinación con el sector privado y con organizaciones no gubernamentales, todo esto para que tanto los ciudadanos como sus autoridades, sean los conductores del desarrollo local.

Con el mismo enfoque se puso en operación el Programa Hábitat, donde se pretende atender este año a los habitantes de los cinturones de miseria de las principales ciudades del país que son polos de atracción de migrantes que salen del campo por pobreza y van a la ciudad a buscar oportunidades. La intención es rescatar espacios olvidados de la acción pública con acciones de mejoramiento ambiental, mejora y construcción de vivienda, infraestructura urbana, electrificación, agua potable y, también con apoyo directo a los grupos más vulnerables como las mujeres, los adultos mayores y las personas con capacidades diferentes.

De acuerdo a datos oficiales, se ha aumentado en un 75% la cobertura del Programa Oportunidades. Este programa se ha llevado a zonas urbanas, se ha enriquecido con nuevos apoyos como becas para los jóvenes en el nivel de preparatoria, educación media superior y universidad.

En materia de educación, salud y nutrición, de manera directa se apoya a 4 millones 200 mil familias. Así hoy, uno de cada cinco mexicanos se beneficia con él.²¹

²¹ Datos obtenidos de la conferencia internacional mejores prácticas de política social, México, 7 de mayo de 2003.

Se ha comprobado que la formación de un patrimonio es un requisito imprescindible para salir del círculo vicioso de la pobreza. Por eso el Programa Nacional de Vivienda ha impulsado la construcción de más de 600 mil casas y departamentos de interés social, beneficiando a 3 millones de mexicanos²² que ahora tienen un patrimonio y pueden enfrentar mejor los desafíos del porvenir. El programa tiene una meta-objetivo de 750 mil viviendas construyéndose año por año, por lo que se ha convertido en un importante detonador de crecimiento económico y generación de empleo.

Por último, con el Paquete Alcance y con los programas descritos, se denota que se pretende atacar diversas expresiones de la pobreza, pero falta cubrir diferentes frentes, pues uno de los rostros más amargos son el hambre y la desnutrición, ya que vulnera la salud y las potencialidades, al igual que la capacidad de aprendizaje de las nuevas generaciones. Este Programa se enfoca a atacar de forma directa la pobreza alimentaria, y se lleva hasta las comunidades rurales más remotas del país.

Capítulo III

Desarrollo social:

Eje rector del Gobierno del Estado de México

3.1 El Estado de México no es la excepción en cuanto a pobreza se refiere

La desigualdad y la inequidad exigen un ataque efectivo a la pobreza mediante el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación institucional que garanticen la cohesión social y la gobernabilidad.

²² *Idem.*

Poco a poco, va en aumento el número de personas que están utilizando más recursos y con mayor intensidad que en ningún otro momento de la historia, la riqueza redundando en el consumo de energía y produce residuos a velocidad superior a las propias de la pobreza.²³ Los efectos de la pobreza también están destruyendo el medio ambiente, pero los pobres están, en el extremo de una larga cadena de causas y efectos.

Los pobres no quieren limosnas, sino apoyo, para mejores oportunidades de vida.

Hay algunos que consideran que los pobres son ciudadanos sin poder.

El combate a la pobreza debe ser prioridad en todos los niveles de gobierno y de todos los sectores sociales.

Es importante revertir la creciente desigualdad y aliviar la pobreza que padecen amplios grupos y regiones hasta lograr su erradicación, todo ello a partir de una relación con el medio ambiente y un manejo de los recursos naturales -agua, aire, suelo, bosques-, que asegure equidad generacional y un crecimiento sustentable.

En el Estado de México existen 4.5 millones de mexiquenses en

²³ La revolución industrial empezó en Europa y se propagó a diferentes velocidades en las distintas partes del mundo, por lo que ahora hay disparidades muy significativas entre las regiones y los países. Estas desigualdades regionales se traducen en que los niveles de desarrollo económico, los niveles de vida y el acceso a servicios energéticos están distribuidos de manera extremadamente inequitativa en el mundo. (Musik Asali, Guillermo, *México 2020, reto y perspectivas*, pp. 232-233.).

condiciones de pobreza urbana en los 125 municipios.²⁴ La entidad ha pasado rápidamente de tener un rostro rural a uno eminentemente urbano,²⁵ por lo que el gobierno debe aplicar políticas públicas canalizadas no sólo al sector rural, sino también a la pobreza urbana y semi urbana, creando programas sociales de vivienda, mejorando la vivienda y ordenando el territorio.

En la zona del Valle de México es mayor el índice de pobreza urbana.

*La desigualdad en la distribución de la riqueza y de los beneficios del desarrollo, ha contribuido a configurar la forma y estructura de las ciudades.*²⁶

En números absolutos, el Estado tiene al mayor número de mexicanos en condiciones de marginación, por lo que se debe solicitar a la Federación un trato más equitativo en la distribución de recursos, aunque es cierto que la pobreza no puede medirse sólo a partir de ingresos; la atención a ésta implica un trato justo, de acuerdo a la población del Estado de México. Este reclamo debe reflejarse en mejores condiciones de vida para los mexiquenses, sólo así se logrará que la entidad siga encabezando la lista a nivel nacional de personas en condiciones de marginalidad.

²⁴ El Estado de México ha dedicado grandes esfuerzos a una política de combate a la pobreza y no a la recuperación del salario de los grupos de menor ingreso, con lo cual ni se atienden las necesidades de los más pobres y, por otra parte, se agudiza la tendencia a generar más pobreza. (Nelson Arteaga, *Et-al*, **Pobreza urbana**, p. 73.).

²⁵ *Cfr*, El Diario, **Índices de pobreza**, 27 de febrero de 2003.

²⁶ Arteaga, Nelson, *op cit*, p. 71.

3.2 La necesidad de un desarrollo social sustentable

En el Estado de México así como en todo el país, se conoce por experiencia propia, el sufrimiento y la pobreza que acompañan a la falta de desarrollo.

Cuando las naciones cierran sus mercados, las oportunidades las aprovechan unos pocos privilegiados, ningún tipo de ayuda al desarrollo es suficiente. Cuando las naciones respetan a su gente, abren los mercados, invierten en un mejor cuidado de la salud y una mejor educación, cada peso de ayuda, cada peso de los ingresos del comercio y del capital interno se usan más eficientemente. La labor del desarrollo es mucho más amplia que la ayuda al desarrollo, pues la mayor parte de su financiamiento proviene no de la ayuda, sino del comercio, el capital nacional y la inversión extranjera.

El desarrollo social es un elemento fundamental para las necesidades y aspiraciones de las personas, y es responsabilidad de los gobiernos y de los sectores de la sociedad civil.

Las metas y los objetivos del desarrollo social requieren constantes esfuerzos para reducir y eliminar las principales fuentes de trastornos e inestabilidad social en la familia y la sociedad; ésta es la lucha que debe existir contra el hambre crónica, la desnutrición sobretodo en niños, la drogadicción, la delincuencia organizada, la corrupción, el terrorismo, el racismo, enfermedades endémicas, crónicas y transmisibles, sobretodo estas últimas constituyen un grave problema de salud, un

obstáculo para el desarrollo social y frecuentemente son prioridad en la prevención y el tratamiento de esas enfermedades.

La salud es condición necesaria para el desarrollo pleno de capacidades y potencialidades individuales y colectivas, por lo que se debe garantizar como derecho que consagra la Constitución Política.

Más de la mitad de los niños del medio rural mexicano están desnutridos; la buena nutrición puede cambiar profundamente su vida, mejorar su desarrollo físico y mental, proteger su salud y sentar las bases de su futura capacidad productiva.

El desafío que se enfrenta consiste en establecer un marco de desarrollo social centrado en los seres humanos para que se guíe en el presente y en el futuro; establecer un medio de cooperación y coparticipación entre los individuos y atender las necesidades inmediatas de los más afectados.

El Estado debe situar a los ciudadanos como punto focal de su actuación, con el objetivo de mejorar su calidad de vida por la vía de la equidad social, la igualdad de oportunidades, la justa distribución de la riqueza, la erradicación de la pobreza, de la exclusión social, promover la educación y la salud.

Es necesario que el desarrollo tenga como centro al hombre y que le ofrezca condiciones de vida mejores.

El individuo debe ser cada vez más el centro de la vida social, de sus prácticas y representaciones.

Resolver los problemas en el seno de la localidad supone mejorar la habitabilidad y la calidad de vida. La calidad de vida de los ciudadanos depende de factores sociales y económicos y también de las condiciones ambientales y físico-espaciales.

La calidad de vida²⁷ debe considerarse pues, como el conjunto de necesidades humanas adaptadas a las condiciones cambiantes de nuestra existencia, es decir, debe ser el grado óptimo de satisfacción individual y colectiva.

Algunos indicadores demográficos que reflejan la calidad de vida de la población son la esperanza de vida al nacer y la disminución de la mortalidad infantil, además de otros como el ingreso per cápita y la escolaridad de la población en el ámbito global y nacional.

Una comunidad nacional sin finalidades carece de rumbo, sentido y criterio para la acción social; tiene dificultades para avanzar hacia estadios superiores en el camino civilizatorio y humanizador; su existencia se limita a la mediocridad y supervivencia pasiva.

La evaluación del desarrollo no puede estar separada de la vida que las personas llevan, ni de la libertad que pueden disfrutar.

El desarrollo social tiene como prioridad la supresión de la pobreza. Es decir, el desarrollo social tiene que ver con cada ser humano.

²⁷ La calidad de vida como objetivo del desarrollo sustentable rompe los parámetros homogéneos del bienestar y abre la posibilidad de nuevos indicadores que articulan los costos del crecimiento con los valores culturales y los potenciales de la naturaleza. (Izazola, Haydea, *Sustentabilidad y calidad de vida*, p. 8.).

El desarrollo que es parte de la democracia, se consolida al concretar los frutos del desarrollo social. Porque la pobreza priva a las personas de su primera libertad, la libertad de decidir dónde y como vivir, la libertad de decidir cuál es su presente y por ende, su futuro.

Las brechas de la desigualdad no sólo se relacionan con la inequitativa distribución del ingreso; también se manifiestan con la desigualdad del desarrollo regional.

Por ello, el gobierno en sus tres ámbitos debe tener el compromiso de gobernar para todos, de manera incluyente, con honestidad, pasión, transparencia y convicción; agilizar la oportuna aplicación de los recursos en beneficio de los pobres y marginados, quienes ya no pueden mantenerse a la espera de los beneficios del desarrollo social.

Los procesos de urbanización continúan incrementando la demanda de servicios básicos y cambiando la composición de los mercados de trabajo.

Los problemas de malnutrición tampoco han logrado erradicar, continúan afectando a más de la mitad de los preescolares y los niños en edad escolar.

Sólo un enfoque integrado de la lucha contra la pobreza y la protección del medio ambiente puede conducir al desarrollo sustentable.

3.3 La nueva visión equivocada del desarrollo social

Los responsables de implementar los programas sociales, sea por obligación o por convicción, algunos han cambiado su mirada y donde visualizaban beneficiarios o clientes, hoy ven electores y, donde veían operadores capaces y responsables, hoy ven posibles candidatos. El pobre de ayer y de hoy queda atrapado en un doble discurso que por una parte postula eliminar el clientelismo y que por otra actúa con un pragmatismo donde las rentabilidades políticas que originan los programas sociales, exigen de estrategias para capitalizarse.

Hay ejemplos de gobiernos que han sido irresponsables al sustituir a sus delegados bajo una lógica de grupo o de partido, que no reconocen capacidades humanas e institucionales y al convocar a reuniones con operadores de programas sociales sólo para preparar la contienda electoral.

El problema no radica en filiación o tendencia de algunos de esos responsables de la política de desarrollo social, sino en su desconocimiento de los problemas públicos.

Se asiste pues, a una fractura creciente de las capacidades para concertar los esfuerzos sociales entre los diferentes niveles de gobierno abocados al desarrollo social.

El desarrollo debe traducirse en producción, empleo, moneda estable, transparencia en los métodos de control y vigilancia financiera de los gobiernos al invertir en el bienestar de sus pueblos, al mismo tiempo que promueven el establecimiento de más fuentes de empleo.

El desarrollo es un largo camino, no se creará la paz y estabilidad a largo plazo mientras no se reconozca que se trata de una humanidad con destino común.

Por lo anterior, el Estado de México no debe quedarse atrás en el llamado al desarrollo y que éste ponga el ejemplo a los demás estados de la Federación; que el desarrollo social no sea una cuestión de juego, pues el principal interés debe ser en todo tiempo y lugar, proporcionar bienestar a quienes lo necesitan.

3.4 Justicia social e igualdad

La justicia social se debe considerar como el valor conforme al cual ha de repartirse la riqueza a fin de superar el antagonismo entre capitalistas y trabajadores.

Debe identificarse como la responsabilidad de colaborar con todo el que lo necesite, con base en la exigencia del mutuo reconocimiento y respeto a la dignidad de las personas, la promoción eficaz de la igualdad de oportunidades para todos, cuyo resultado es la equidad social y vigencia de un Estado.

La justicia consiste en tratar a las personas como semejantes y refiere a la capacidad y esfuerzo de cada uno para ser justo consigo mismo y con los demás, relativizando los intereses individuales con los sociales, a partir del reconocimiento de que la dignidad es el lugar común que tiene el ser humano.

La justicia se asume como equidad social surgida de la libertad y de la exigencia de igualdad de oportunidades para la realización humana .

La justicia es también responsabilidad de colaborar con todo el que lo necesita.

Se entiende por justicia social²⁸ el resultado de una cultura civilizada y un reconocimiento real y práctico a la condición de dignidad de todos y cada uno de los ciudadanos de un Estado. Por eso, el contenido propio de la justicia se identifica con el reconocimiento de la dignidad de todo ser humano.

La Constitución de 1917 agregó a la democracia liberal la justicia social para garantizar a todos los habitantes un nivel de vida digno. Se debe construir un régimen o sistema de justicia social fincada sobre la base de la igualdad humana, por ejemplo, debe fortalecerse el respeto a los derechos humanos.

Cuando existe asimetría en la distribución de la riqueza y una gran desigualdad, la cuestión de la justicia social se define como una tarea de reducción de pobreza.

Asimismo, la igualdad exige un compromiso a fondo con una educación pública capaz de generar oportunidades similares para todos; exige una política social que esté en el centro de la política económica y capaz de apoyar y promover a los grupos más vulnerables y débiles.

²⁸ Cfr, Centro de Estudios Estratégicos Nacionales, México 2010, pensar y decidir la próxima década, Tomo I.

La igualdad de oportunidades es la que reposa sobre el sistema amplio y generalizado de compensaciones sociales que resarcen a las personas y a los grupos por las desventajas y los agravios socioeconómicos comparativos.

La igualdad debe sustentarse en un régimen de necesitados, de acuerdo con sus circunstancias de pobreza o marginación económica y social; de vulnerabilidad comunitaria, familiar, personal, de género o cultural.

3.5 Condiciones del desarrollo social en el Estado de México

El Estado de México ocupa el quinto lugar de marginalidad del país, lo cual se manifiesta en los siguiente:

- *57 municipios de muy baja marginación*
- *31 de baja marginación*
- *9 de media marginación*
- *9 alta marginación*
- *18 muy alta marginación*²⁹

La reducción de la marginalidad y la promoción del bienestar resultarán de una política de desarrollo que extienda el disfrute de los derechos sociales consagrados por las leyes, que promueva a las mujeres, realice a los jóvenes, respete a las minorías y convierta la diversidad étnica y cultural en fuente inagotable de creación humana.

El desarrollo social debe conseguirse como producto de tres factores base: primero, una política social de largo plazo destinada

²⁹ Cfr, El Sol de Toluca, Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México, 18 de marzo de 2003.

a incrementar la equidad y garantizar la inclusión social; segundo, un crecimiento económico estable que genere un volumen adecuado de empleos de calidad y un ambiente favorable para el progreso de las pequeñas empresas; y tercero, la reducción del dualismo de los sectores productivos que reduzcan las brechas productivas entre las distintas actividades económicas y distintos agentes productivos.

El primero de esos factores tiene un reconocimiento generalizado hoy; su primer pilar es una ambiciosa política educativa basada en la universalización de la educación pública básica de calidad y en políticas selectivas orientadas hacia los sectores más pobres.

El segundo, es una política laboral orientada a garantizar más y mejores empleos que cuenten con adecuada protección social y una política ambiciosa de capacitación laboral.

El tercer componente, es el desarrollo de sistema de seguridad social, universal, solidaria e integral que permita, en el largo plazo, construir verdaderos estados de bienestar.

A estos pilares deben agregarse las redes de protección social dirigidas a apoyar los sectores más pobres de la población y aquellos afectados por la crisis económica.

Las buenas prácticas deben estar basadas en la cultura de la transparencia y la evaluación; ello requiere, a su vez, de un fuerte compromiso político, ya que su importancia no se deriva sólo de sus efectos en la eficiencia de los programas públicos, sino de su utilidad como instrumentos para el desarrollo de una ciudadanía afín.

En este contexto, es importante que el Estado de México realice un gran esfuerzo tanto para mejorar la medición de la pobreza, como para incluir la evaluación en la gestión de todos los programas sociales.

A los efectos del crecimiento económico sobre el empleo y la demanda de productos, la micro, pequeña y mediana empresa, hay que agregar una política de apoyo a las pequeñas unidades de producción rurales y urbanas basada en la democratización del acceso a los activos productivos: capital, tecnología, capacitación y tierra, en mecanismos explícitos orientados a mejorar los encadenamientos entre los sectores líderes y las pequeñas empresas, y en la expansión gradual de los sistemas de seguridad social a los trabajadores de esas empresas y a quienes laboran por cuenta propia.

Dada la innegable relación entre desarrollo económico y social, es indispensable diseñar marcos efectivos de política que contengan explícitamente la relación entre desarrollo y equidad, pero también el esfuerzo mutuo entre las distintas políticas sociales, sobre todo mediante programas integrados de erradicación de la pobreza y entre medidas económicas que faciliten el desarrollo de sectores dinámicos de pequeñas empresas.

En este contexto, uno de los puntos más débiles es la falta de instituciones que promuevan la integralidad. Esas instituciones deben crear normas que hagan visibles los efectos sociales de las políticas económicas.

Cada vez se hace más evidente que sólo mediante un pacto social

basado en una estrategia integral, puede consolidarse el propio desarrollo económico. La desigualdad social se ha convertido en una verdadera trampa al desarrollo; en este sentido, la pobreza y la exclusión social son realidades injustas.

3.6 El Gobierno del Estado de México en acción

La asistencia social constituye la cara amable de todo gobierno,³⁰ la parte más sensible, mediante la cual se brinda apoyo a las personas que por condiciones de vulnerabilidad económica y social, necesitan ayuda para superar sus carencias principales .

En este sentido, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia trabaja para llevar a las comunidades más alejadas los servicios que ofrece a niños, mujeres, discapacitados, adultos mayores y, en general a la familia, esencia y sustento de su labor. También de gran importancia resulta la campaña llevada a cabo en todo el Estado para prevenir el maltrato infantil y dar a conocer los derechos de las niñas y niños, participando el DIFEM, los Sistemas Municipales DIF, así como diversas dependencias gubernamentales y la iniciativa privada.

Este sector toma parte, de manera importante, en la ejecución de acciones encaminadas a promover el bienestar de la población marginada, bajo la figura de instituciones de asistencia privada.

Por otro lado, en el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005, y como parte

³⁰ *Cfr.*, Montiel Rojas, Arturo, *La visión de un gobierno*, Tomo II.

de sus ejes rectores, se encuentran el Desarrollo Social y el Combate a la Pobreza, como instrumentos fundamentales del Estado en el cumplimiento de los objetivos de la política social.

En materia de salud, se ha orientado a coordinar las actividades de distintas instituciones y a regir la normatividad sanitaria en la que se privilegian los servicios de carácter preventivo, sin descuidar los del ámbito curativo. Esta acción se lleva a cabo mediante el otorgamiento de un paquete esencial de servicios a la población, estructurados en el Programa Estatal de Salud 1999-2005, en el cual se define la orientación, estrategia y acciones que habrán de desarrollarse para enfrentar los retos de la salud pública en nuestra entidad.

En relación a la mujer, en lo concerniente a la salud reproductiva, el sector salud tiene como objetivo proporcionar información y servicios para disminuir la morbilidad y mortalidad materna y perinatal, teniendo también como objetivo contribuir a la regulación del crecimiento poblacional.

En este tenor, la actual administración cuenta con programas de atención a la mujer, mediante los cuales se busca reforzar su papel fundamental y la perspectiva de género.

Por otro lado, las acciones en materia de vivienda tienen el objetivo de posibilitar una morada digna a un mayor número de familias, atrayendo la inversión de promotores inmobiliarios en concertación con los organismos financieros institucionales.

Como se tiene identificado, la fortaleza de un pueblo radica en su capital humano y social. La vitalidad de toda administración se debe

fundamentar en la facultad para materializar las aspiraciones de democracia, justicia, libertad y equidad.

En este sentido, la educación se ha constituido en una de las principales vías para el desarrollo colectivo y el combate a la pobreza, sustentándose en tres tesis políticas contenidas en el Plan de Desarrollo de la Entidad: mejoramiento de la calidad de vida de la población, preservación del Estado de derecho y fortalecimiento de la participación democrática; el objetivo es contribuir al desarrollo integral de la población mexiquense, brindando oportunidades de superación personal a través de servicios educativos, culturales y de bienestar social.

La educación debe dotar al individuo de las herramientas que le permitan vivir en sociedad, participar en el desarrollo, trabajar con dignidad, tomar decisiones y continuar aprendiendo.

La atención a la población infantil es otra de las acciones que el Gobierno del Estado de México realiza cuidando aspectos básicos como la alimentación y la salud, asegurando protección a quienes están desamparados y los menores que carecen de un hogar, tienen en los albergues del DIFEM, una opción de apoyo y cuidados, de manera temporal.

Asimismo, en toda sociedad, la experiencia y la sabiduría de los ancianos juega un papel fundamental, por lo que el apoyo a los adultos mayores se vuelve indispensable, considerando que la población mayor de 60 años se incrementa en forma constante. Uno de los recientes apoyos, es la credencialización por parte del DIFEM para todos los adultos mayores y personas con discapacidad, mediante la cual estarán exentos del pago de transporte público.

Respecto a este sector de la población, el programa de atención a personas con discapacidad contempla los aspectos de prevención, rehabilitación e integración social, motivo por el cual se ha venido conformando una amplia infraestructura que incluye centros con distintos niveles de atención, proporcionando capacitación para desempeñar actividades laborales y así alcanzar la plena reincorporación de quienes tienen alguna limitación física, sensorial o mental.

Por otro lado, también en el Plan de Desarrollo se tiene previsto la realización de tareas para impulsar el progreso integral de los pueblos indígenas con la participación de sus integrantes, y con respeto a sus costumbres y tradiciones realizando convenios, asesorías en materia de alimentación, asistencia legal, publicaciones para promover la preservación, difusión, revalorización de su cultura, actividades culturales, cursos para coadyuvar al mejoramiento económico y social de la población e impulsar su incorporación al sector productivo y de servicios.

Con lo descrito, se puede corroborar que el gobierno estatal trabaja en un desarrollo social auténtico, abarcando los sectores más frágiles; recientemente, a fin de garantizar el derecho a la alimentación para combatir a la desigualdad y la injusticia principalmente de los grupos más vulnerables, se instaló el Consejo Mexiquense de Seguridad Alimentaria que representa el primer organismo de su tipo en la República Mexicana.

Capítulo IV

Una política social es una política de estado

4.1 ¿Qué es una política social?

La política social debe ser un eje rector del desarrollo nacional, estatal y regional.³¹ Una política social debe poner a las personas en el centro de atención para que puedan desarrollar su potencial y acceder por sí mismas a una vida productiva y digna; por lo que el desarrollo social es más amplio que la superación de la pobreza.

Para el Gobierno del Estado de México no es un asunto de caridad, es una exigencia, una obligación, es la obediencia al mandato constitucional de equidad y justicia.

*Mitigar la desigualdad en el campo y la ciudad significa ampliar la cobertura de los servicios, generar mejores oportunidades de vida y consolidar los derechos sociales.*³²

En este sentido, la política social debe ser encaminada a formar capacidades humanas y a ofrecer la posibilidad de que las personas las usen plenamente.

La política social debe buscar los mecanismos necesarios para que la población acceda, en términos de igualdad, y conforme a sus propias

³¹ Montiel Rojas, Arturo, *La visión de un gobierno*, Tomo III, p. 101.

³² *Ibid*, p. 103.

capacidades, a los medios idóneos para cubrir sus requerimientos mínimos de seguridad, sin reducir ésta a los eventos delictivos.

La política social debe permitir el acceso a los satisfactores mínimos de la comunidad; debe acercar a la sociedad con el gobierno generando así, legitimidad en las acciones adoptadas.

Un adecuado desarrollo de las políticas sociales permitirá elevar aspectos como la educación, el empleo, y la salud.

El propósito de la política social debe ser el desarrollo integral cuyo propósito es expandir las opciones de las personas, no sólo su ingreso. La generación de oportunidades debe ser una de las vertientes esenciales en la concepción social del presente gobierno.

La política social de Estado supone la participación de la población, particularmente de los sectores privado y social, junto con el gobierno. El gobierno por sí sólo no es el Estado. Las tareas inherentes al desarrollo social son de todos.

Por lo anterior, se requiere de una política de corto a mediano plazo que incremente los niveles de inversión el desarrollo humano y el desarrollo regional, con énfasis en el apoyo a los individuos y a zonas geográficas que viven con mayor rezago.

La política de desarrollo social debe ampliarse hacia toda la sociedad y toda persona. Existen nuevos fenómenos que también deben ser atendidos y que van más allá de la insuficiencia de ingresos y

satisfactores básicos, tales como: la migración, la violencia social y familiar, la presencia de nuevas enfermedades, el deterioro del medio ambiente, las conductas adictivas y el crecimiento sin planeación de los centros urbanos.

La nueva política social debe ser dirigida a una población basada en definiciones de género y derechos humanos, que propicie las condiciones legales e institucionales para garantizar el acceso de la población a los derechos consagrados en la Constitución.

Una nueva política social significa privilegiar la inversión en apoyo a los grupos sociales más desprotegidos; fomenta e incentiva la inversión nacional e internacional en áreas que generen mayor número de empleos, eleven la calidad de la mano de obra, y multipliquen la infraestructura en todo el territorio nacional, de modo que las regiones marginadas tengan más oportunidades y alternativas productivas a fin de que puedan superar –por sí mismas- el rezago en que viven.

Es una política de largo aliento que persevera en sus propósitos con capacidad de innovación y adaptación a las condiciones cambiantes de la realidad; se necesita una política social que introduzca mecanismos permanentes de crítica y evaluación a las acciones emprendidas.

Para la política social es imperativo que coincidan los esfuerzos de la Federación, el Estado, los municipios y la ciudadanía.

Las políticas sociales deben ser incluyentes en el sentido de ser integradoras para contrarrestar la desigualdad y la discriminación social, así como la segregación urbana.

Es en el ámbito local, donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectivo. Es el barrio, la colonia, en los municipios que forman parte de la ciudad, donde los individuos acceden, en condiciones diferenciales, a bienes y servicios que conforman la dimensión social de la ciudadanía, que defienden la calidad de vida que ofrece la ciudad.

Al respecto, la política social tiene una responsabilidad central con los sectores pobres de la población. La experiencia enseña que los programas más adecuados para ello, son aquellos de carácter integral y multidimensional; de larga duración, centrados en romper los canales de reproducción intergeneracional de la pobreza en los hogares estructuralmente afectados por ella.

Para que se aplique una política social justa y humana y de desarrollo integral, se deben coordinar los esfuerzos de los tres ámbitos de gobierno para combatir la pobreza, para generar nuevas capacidades ciudadanas y para impulsar el desarrollo social y humano integral de personas, familias, comunidades y regiones.

Para fortalecer las capacidades de las instituciones del Estado y los municipios, se deben descentralizar funciones y atribuciones, y trabajar de manera coordinada con los estados y los municipios para construir los nuevos programas de desarrollo social y humano. Por ello, se requiere iniciar procesos reales de cambio institucional y desarrollo político que signifiquen ceder poder, capacidades o funciones.

4.2 La política social es una política de Estado

El Estado tiene la obligación moral y política de encabezar y promover las políticas de protección social para sus ciudadanos, las instituciones sociales de un régimen democrático, deben estar orientadas a la distribución legal, gradual y sistemática de la riqueza social.

Con la existencia de la Ley de Desarrollo Social, se debe garantizar que la política social se convierta en una política de Estado, que no esté sujeta a los voluntarismos políticos y los intereses de corto plazo; particularmente en materia de desarrollo social se necesitan consensos importantes entre los grupos políticos que atienden las demandas de la ciudadanía, entendiendo que la superación de la pobreza es una prioridad del desarrollo social.

El marco jurídico de la política social del Estado, debe concebir el desarrollo social como un todo, en el que la superación de la pobreza y la marginación sean parte esencial. El desarrollo social debe atender de manera prioritaria a la población de las zonas vulnerables, pero no debe perder el enfoque que considera a la sociedad como un todo.

Por otro lado, la reconciliación entre el México desarrollado y el México atrapado en la pobreza y la falta de oportunidades resulta, sin duda alguna, la tarea de unificación más desafiante que se enfrenta.

La construcción de una Política de Estado para la superación de la

pobreza, y el desarrollo social hace efectivo el compromiso de actuar con una visión de largo plazo en este esfuerzo estratégico.

*La política social tiene una responsabilidad principal con los sectores pobres de la población.*³³

4.3 Ley de Desarrollo Social

La LVIII Legislatura Federal aprobó el 27 de noviembre de 2003 la Ley de Desarrollo Social. La Ley reconoce el hecho de que ninguna política pública tiene sentido sino se asume que el reto central de nuestro país son la pobreza y la desigualdad entre familias, regiones y sectores; que la urgencia inaplazable es la construcción de un marco legal que permita convenir estrategias, características, criterios e instrumentos para una política social de Estado; que la modernización política y económica del país tenga como principal condición y obligación el desarrollo de los pobres.

Sin embargo, una Ley en materia de Desarrollo Social debe permitir delinear los horizontes del quehacer en los próximos años en materia de alimentación, salud y vivienda; definir políticas e instrumentos que estimulen vocaciones y potencialidades productivas con énfasis especial en el ámbito rural; focalizar los grupos prioritarios de cara a las próximas décadas, mujeres y niños, grupos indígenas, jóvenes; miembros de la tercera edad, discapacitados, jornaleros de campo; debe también permitirnos establecer prioridades sobre las regiones

³³ CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, p. XIV.

estratégicas donde la pobreza y la desigualdad se ha enquistado, particularmente los estados del sureste de nuestro país.

El Estado de México no debe quedarse atrás en la búsqueda de un marco jurídico que eleve el desarrollo social de la ley, la cual debe cumplirse y reformarse según las condiciones donde el desarrollo social se considere como el derecho humano de tener lo necesario, mejorar la calidad de vida de toda la población mediante políticas de población y desarrollo adecuadas y la implementación de programas encaminadas a lograr la erradicación de la pobreza; a obtener el desarrollo económico sostenido y la garantía de todos los derechos humanos, particularmente, el mejoramiento socioeconómico de la mujeres pobres quienes son el sector más vulnerable y al mismo tiempo actores clave del proceso de desarrollo.

La eliminación de la discriminación social, cultural, política y económica contra la mujer es condición indispensable para eliminar la pobreza, promover el crecimiento económico en el contexto del desarrollo sostenible, garantizar servicios de planificación de la familia y de salud reproductiva de calidad, lograr un equilibrio entre la población y los recursos disponibles y las modalidades sostenibles de consumo y producción.

En conclusión, se debe reconocer la responsabilidad ineludible del Estado para asumir la conducción activa de la política social, sin que ello signifique rechazar la participación de las organizaciones sociales a favor del desarrollo social.

El Estado no puede ni debe rehuir su responsabilidad, moral y ética de conducir los esfuerzos de la sociedad en su conjunto para eliminar la exclusión social, ni suponer que el mercado es un elemento suficiente para revertir el deterioro social que aqueja a millones de personas.

Pero entonces, ¿qué se debe entender por política del Estado? en primer lugar, se trata de políticas públicas con planteamientos de corto, mediano y largo plazo; políticas que atiendan a los marginados. En segundo lugar, se trata de implementar políticas integrales, que atiendan todas las vertientes del desarrollo. La nutrición, el desarrollo de capacidades, la generación de oportunidades y el fortalecimiento del capital social deben ir amalgamados en una visión integral.

Las políticas de desarrollo social, deben ser diseñadas con la participación de los que conocen la realidad más cercana. La pobreza tiene muchos rostros. En este sentido, la política social del Estado debe involucrar a todos.

La instrumentación de la política social requiere distinguir entre la pobreza extrema y la pobreza moderada, porque son poblaciones distintas; y requieren de apoyos diferentes; definir correctamente la pobreza, los tipos de pobreza, es fundamental para el diseño de políticas de desarrollo social que sean efectivas.

4.4 La familia como centro de la política social

Las condiciones y transformaciones económicas, sociales, tecnológicas y culturales de la sociedad inciden en las familias, dentro de una concepción pluralista conforme a las distintas políticas de Estado.

La familia³⁴ es el elemento fundamental de la sociedad; es el medio de transmisión de valores; es punto de encuentro entre generaciones y marco indispensable para el desarrollo integral de las personas.

Por tanto, fomentar el logro equitativo y el pleno disfrute de los derechos humanos al interior de la familia contribuye al desarrollo social.

En este tenor, se debe colocar a la familia como centro de atención, especial en la política de asistencia social; la familia es, si duda, una entidad que vive transformaciones permanentes como toda construcción humana y que al igual que en otras regiones del mundo, la familia mexicana no ha quedado al margen de ellas.

Algunos estudios sobre la familia establecen que los cambios más dramáticos que ha vivido han ocurrido en las últimas dos décadas; por ejemplo, la realidad actual ha puesto al descubierto transformaciones profundas en torno al matrimonio como fuente de estabilidad y armonía. Añadiendo que ante esta realidad, comprender las estructuras familiares y su funcionamiento es una necesidad.

³⁴ La familia constituye una rica fuente que permite hacer inferencias acerca de la índole y características de la sociedad en que vivimos y de los grupos que la conforman. (Gómez de León Cruces, José y Cecilia Rabell Romero (Coordinadores), La población de México, p. 635).

Por lo anterior, la acción del Estado debe convertirse en un elemento imprescindible para que estas transformaciones tengan un curso positivo y no afecten al funcionamiento de la familia, ni las esferas de la vida social con las que está íntimamente relacionada.

De acuerdo a este argumento, una de las complejas realidades que vive la familia de hoy es su transformación; por ejemplo, la participación de la mujer en el sustento familiar o como jefa de familia, el nuevo rol de los hombres o la diversidad constituidas o formadas por padres solteros, las cuales llevan a nuevas relaciones, estructuras, nuevos retos y necesidades que enfrentar.

Dentro de la importancia de la familia está la movilización del hogar y la mujer la cual es la gran administradora de la pobreza del mundo. Y es a través de la mujer como centro de la unidad familiar, como se pueden construir las grandes sinergias: la familia detrás de la educación del niño, la familia detrás de la construcción de la vivienda, la familia detrás de un empleo productivo.

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en el Estado de México se ha caracterizado por su visión de que la familia es parte fundamental en la formación de los individuos; por ello, se ha dedicado a promover el fortalecimiento y la práctica de valores, para impulsar una vida familiar con mayor armonía y unidad.

En el Estado de México se observa que el gobierno del Estado tiene como misión el cuidado de las familias.

Con lo anterior, se encuentra que las mejores prácticas de política social se relacionan con la corresponsabilidad; con enfoques integrales, porque es aquí donde se enfrentan uno de los mayores retos y desafíos, y que se sustentan en el Estado de derecho.

Las mejores prácticas de política social deben cruzar por el mundo de la economía, deben reconocer que lo social ni corre paralelo ni está desvinculando de lo económico.

Una revisión de los esquemas económicos actuales, una reforma hacendaria, el impulso a mejores términos de intercambio comercial deben significar para muchos algunas de las reformas sociales más urgentes e importantes.

A la mano invisible del mercado debe sumarse hoy la mano visible de un Estado responsable, con principios democráticos, motivados por la justicia y no solamente por un sentimiento de compensación o caridad. Un Estado comprometido con la equidad y la legalidad, un estado que no atropella ni se impone autoritaria a sus ciudadanos.

Las mejores prácticas de política social no son aquellas que dan la mayor popularidad, sino las que permiten un ejercicio digno de la libertad y una forma de vida sustentable para la población no solamente en el corto, sino también en el largo plazo.

Si algo es contrario a la libertad y a la consolidación de la democracia es, sin duda, la pobreza.

La democracia y los derechos humanos son las más avanzadas expresiones de compromiso global con la libertad.

Hasta que la equidad no sea una garantía en nuestras sociedades, la libertad no estará realmente afianzada.

La efectividad social debe significar mayores y mejores oportunidades para que las personas participen en la construcción de su presente y, por supuesto, de un futuro de mayor prosperidad, la efectividad social tiene que ver también con escuchar los millones de voces de los hasta ahora excluidos para que cobren vida en las políticas públicas.

Sólo con mejores prácticas de política social la democracia estará en la vida cotidiana, democracia que debe traducirse en un bien ser, en un bienestar.

Capítulo V

Análisis de resultados

5.1 Un gobierno con sentido humano

No se puede seguir llegando tarde a las tareas de la justicia social, cuyos resultados, hoy como ayer, dependen de la calidad de las políticas públicas y del apoyo político del pueblo.

No se debe ir a la modernidad por el camino de la injusticia.

Derrotar el desempleo, tomar las tareas de la educación, de la salud y de la vivienda, deben ser el centro de las preocupaciones de todo gobierno.

El principal componente de los grandes procesos de reforma social es la voluntad distributiva que está a la base de los proyectos políticos que animan la gestión.

La política asistencial del Estado mexicano debe renovarse en lo institucional, en su representación política, y en su fundamentación jurídica.

Surge pues, la necesidad urgente de resolver graves problemas sociales, especialmente la pobreza, el desempleo y la marginación social.

La tarea debe consistir en atacar las causas subyacentes, estructurales y sus penosas consecuencias, a fin de reducir la incertidumbre y la inseguridad en la vida de los seres humanos.

La democracia, un buen gobierno y una administración transparente y responsable, son bases indispensables para la consecución del desarrollo sostenible.

Se requiere de un desarrollo social equitativo que reconozca que los pobres deben tener el poder necesario para utilizar de modo efectivo los recursos ambientales, que son el fundamento del desarrollo sostenible. Para sostener el desarrollo social y la justicia social, es necesario un crecimiento económico amplio y continuo.

Se debe buscar una visión política, económica, ética y humana del desarrollo social que esté basada en la dignidad humana, los derechos humanos, la igualdad, el respeto, la paz, la democracia, la responsabilidad mutua y la cooperación y el pleno respeto de las diferentes ideologías tanto religiosas como culturales.

En los últimos tiempos la lentitud para reducir la pobreza se debe, en parte al lento crecimiento económico; el crecimiento por si sólo no alcanza, por lo que, la política económica y la política social deben ir de la mano, sin intervención de vías tecnocráticas y populistas, sino en un mismo nivel buscar la solución de los problemas que aquejan a nuestro Estado y a nuestro país, a partir de un claro conocimiento de la realidad, en un marco de reconstitución del tejido social mediante la participación comunitaria, pues nadie conoce mejor la solución a sus problemas que las comunidades mismas.

Se requiere de una política social que exprese y consolide una nueva relación entre el Estado y la sociedad, en la que el gobierno deje de ser sólo proveedor de bienes y servicios condicionados por la voluntad del gobernante o la disponibilidad de recursos, para asumir cada vez más la responsabilidad de garantizar a las personas su condición de sujetos de derecho y el pleno disfrute del régimen de libertades y los derechos sociales.

Una efectiva política económica tiene impactos sociales positivos; genera condiciones para crear empleos y buenos salarios. Las políticas de vivienda popular y equipamiento comunitario son vitales

para mejorar las condiciones de vida de las personas y elevar la calidad de la salud.

Las políticas sociales influyen directamente en la disminución de la pobreza y el mejoramiento de las condiciones de vida a través de sus tres funciones básicas: inversión en capital humano (educación), compensación social e integración o cohesión social.

Para disminuir la pobreza se necesita de un esfuerzo conjunto entre los sectores público, privado y social, en el cual, el gobierno debe jugar un papel importante como integrador para elaborar políticas sociales efectivas.

Se requiere la reorientación de los patrones de desarrollo de la región en torno a un eje principal: la equidad, es decir, la reducción de la desigualdad social.

El esfuerzo debe recaer, en primera instancia, sobre la resignación de los recursos públicos hacia el gasto social, priorizando las áreas de gasto social de mayor efecto redistributivo: educación primaria y secundaria, salud y nutrición.

Las políticas contra la discriminación deben complementarse con políticas sociales focalizadas hacia los grupos objetivamente más discriminados.

El gasto social es el recurso quizá más importante sobre cuál asentar la política de futuro.

Se requiere entonces, de una política social de desarrollo integral, en la

que la reducción de la pobreza esté incorporada en la lógica económica y no sólo en acciones compensatorias y focalizadas del gobierno. En una verdadera redistribución del ingreso para hacer posible las tasas de crecimiento que requiere nuestro Estado e incluso el país; transformar al desarrollo tecnológico y científico en factor endógeno de crecimiento; formular una política de empleo, de institucionalización de los mercados y de fomento industrial.

El debate está centrado en definir estrategias para concentrar y coordinar los esfuerzos para desarrollar el capital humano, fomentar alternativas productivas sustentadas en la participación social y garantizar que el crecimiento económico se armonice con estas necesidades de equidad, justicia, preservación y restauración del medio ambiente.

Para combatir el rezago que se tiene en cuanto al desarrollo social se refiere, el combate a la pobreza, la marginación y a los problemas sociales como la delincuencia y el desempleo, se debe buscar un crecimiento económico justo y equitativo, manifestando una clara articulación de la política económica con la social, para que su objetivo sea la creación de empleos bien remunerados y un desarrollo regional equilibrado, que ofrezca a la población oportunidades de realización de los proyectos de vida de las personas.

El empleo es la primera condicionante para destacar la calidad de vida. Mientras no lo haya, no hay generación de recursos económicos para la subsistencia familiar, lo cual sustenta que la base de la estabilidad social y política de una región o país es el bienestar de la población.

El programa de combate a la pobreza debe tener una visión integral que incentive el desarrollo personal y colectivo de los beneficiados, propicie una participación social amplia en la que las comunidades sean partícipes en la planeación de su propio desarrollo, y se facilite su acceso a los procesos sociales y las instituciones gubernamentales, respetando su dignidad, y alentando las potencialidades y habilidades personales de naturaleza productiva.

La política social del Estado de México debe ser incluyente para atender a los pueblos indígenas; para incorporarlos al desarrollo estatal en igualdad de condiciones, respetando usos y costumbres, sin atentar contra las normas jurídicas, y para combatir y superar la pobreza extrema; corregir la desigualdad, extender la cobertura de los servicios públicos y alcanzar un desarrollo sustentable, en un marco de respeto, cooperación y responsabilidad.

Una política social con sentido humano donde se dignifiquen las condiciones de vida de la mujer indígena y campesina, y que exige que el diseño y puesta en práctica de programas específicos, sean operados por las propias comunidades indígenas o representantes campesinos locales, para superar las condiciones de marginación y pobreza que padecen.

Una política social que se encuentre sustentada en la Ley de Desarrollo Social que contenga los fundamentos prácticos y jurídicos, para que las políticas sociales emanen de ella y se cumplan con la existencia de sanciones en el caso de desvío de recursos o aplicados a intereses diferentes a los del desarrollo social.

5.2 Propuestas de solución para la pobreza y el medio ambiente: hacia un desarrollo sustentable

- *Aumentar la base de recursos de los pobres, mediante medidas como la reforma de la propiedad de las tierras, la gestión de los recursos comunes con participación de los interesados, las inversiones públicas en la conservación de tierras y la creación de oportunidades de empleo;*
- *Efectuar inversiones en servicios e infraestructura de energía alternativa, como los servicios de saneamiento, abastecimiento de agua no contaminada, educación, atención de la salud y otros;*
- *Adoptar políticas de fijación de precios que no propicien el derroche en el uso de recursos como los de electricidad, agua y fertilizantes;*
- *Incentivar la participación ciudadana para fortalecer la democracia, mediante la incorporación de los beneficiarios de los programas sociales y de los ciudadanos a la toma de decisiones;*
- *Promover la adecuada articulación de la política económica con la política social.*

5.3 Nuevo marco de acción de la política social

A continuación, se enuncian acciones de una política social con sentido humano:

- 1. Poner al ser humano en el centro de desarrollo;*
- 2. Orientar la economía para satisfacer más eficazmente las necesidades humanas;*

3. *Reconocer al desarrollo social como una responsabilidad, involucrando a todos los actores del binomio gobierno-sociedad civil;*
4. *Integrar las políticas económicas, culturales y sociales de manera que se apoyen mutuamente y reconocer la interdependencia de las esferas de actividad tanto pública como privada;*
5. *Promover la democracia, la dignidad humana, la justicia social y la solidaridad en los planos local, regional, estatal, nacional e internacional;*
6. *Reconocer a la familia como la base de la sociedad por ser la unidad básica de la misma,*
7. *Asegurar que las personas y los grupos desfavorecidos y vulnerables estén incluidos en el desarrollo social,*
8. *Promover el respeto universal, la observancia y la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales;*
9. *Reafirmar y promover la realización universal del derecho a la libre determinación de los pueblos;*
10. *Apoyar el progreso y la seguridad de los seres humanos y de las comunidades, de tal manera que cada miembro de la sociedad pueda satisfacer sus necesidades humanas básicas y realizar su dignidad personal, su seguridad y su creatividad;*
11. *Reconocer y apoyar a las poblaciones indígenas que procuren alcanzar el desarrollo económico y social, con pleno respeto a su identidad, sus tradiciones, sus formas de organización social y sus valores culturales;*
12. *Poner de relieve la importancia del buen gobierno y de una administración transparente y responsable en todas las instituciones públicas y privadas;*
13. *Fortalecer las políticas y los programas que puedan mejorar, asegurar y ampliar la participación de la mujer en todas las esferas de la vida política, económica, social y cultural en condiciones de igualdad, y mejorar su acceso a todos los recursos necesarios para el pleno ejercicio de sus*

derechos fundamentales;

14. Mejorar las posibilidades de los ancianos de lograr una vida mejor;

15. Reconocer a las nuevas tecnologías de información y los nuevos métodos para que las personas que viven en la pobreza tengan acceso a las mismas y las utilicen para contribuir a lograr los objetivos del desarrollo social.

Con lo anterior, no se debe olvidar que no hay democracia plena hasta que no haya ciudadanía plena. Y no hay ciudadanía plena hasta que haya ciudadanos incorporados a la sociedad. No se puede construir una democracia plena si no tenemos realmente una participación de los ciudadanos, y no se es buen ciudadano en la pobreza, en la exclusión, en la ignorancia o en el hambre.

Conclusiones

Recuperar las propuestas de la gente que menos tiene, de los que hoy se les llama de tercera edad y del sector femenino, entre otros, todos ellos capaces de decidir su propio destino, sería la manera más eficaz de atender a las demandas solicitadas de desarrollo social.

En la pobreza se concreta la incapacidad de generación de riqueza, que sólo puede lograrse con la habilidad que tenga y ofrezca el gobierno en sus tres ámbitos para establecer redes de oportunidad y también de inclusión; para que a la gente más necesitada se le proporcione seguridad ante eventos inesperados de daño a la salud; seguridad de

tener identidad como persona, seguridad de la respuesta institucional ante desastres naturales, seguridad del reconocimiento a la solvencia y el cumplimiento en la comunidad para sustituir la falta de garantías materiales y poder emprender iniciativas productivas.

Con lo anterior, se induciría a que la gente obtenga un patrimonio, entendiéndose como más educación; el patrimonio que sólo se construye con acceso a mecanismos de ahorro, patrimonio de una vivienda decorosa, patrimonio de saberse dueño del piso en que se vive y de la casa en que se habita, patrimonio que es lo único capaz de dar voz a la ciudadanía, el patrimonio da voz a los pobres: oportunidades, capacidades, seguridad, equidad.

Actualmente, la política social es el acceso que permite la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos, por lo que, fortalecer la confianza de la población en el gobierno, exige rendición de cuentas claras, que permita a la sociedad verificar que los recursos que se dirigen hacia el desarrollo social, se vean realmente ejecutados con eficiencia y corresponsabilidad.

La corresponsabilidad es la puerta para que cada uno tome en sus manos su propio destino con un gobierno subsidiario y solidario; para que se asuman como agentes autónomos, fijando metas de acuerdo con sus aspiraciones, respondiendo de sus decisiones y también de sus compromisos.

La lucha contra la pobreza es una tarea que compromete a todos, hoy

más que nunca el intercambio de experiencias, de mejores prácticas, es un ingrediente esencial para mejorar la eficiencia de las políticas en materia social; en políticas que deben de beneficiar a los grupos que han quedado excluidos del desarrollo.

Bibliografía

Ásper Valdés, Daisy de. **The self-perceptions of the Defensor del Pueblo: a comparative and longitudinal survey.** The Defensor del Pueblo Journal, n. 9, 1990-1991, ps. 1-40.

Caidén, Gerald E. y Ásper Valdés, Daisy de. **Maturation issues for the Defensor del Pueblo.** The Defensor del Pueblo Journal, n. 8, 1989, ps. 49-69.

Callaghan, A.J. **Maladministration.** The Defensor del Pueblo Journal, n. 7, 1989, ps. 1-35.

Danet, Brenda. **Toward a method to evaluate the Defensor del Pueblo role.** Administration & Society, vol 10, n. 3, noviembre 1978, ps. 335-370.

Díez Bueso, Laura. **Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas.** Senado, Madrid, 1999.

Díez Bueso, Laura. Spain's Parliamentary Defensor del Pueblo scheme. En: Roy Gregory y Philip Giddings (ed.), *Righting wrongs. The Ombudsmen in six continents.* International Institute of Administrative Sciences, Amsterdam, Berlin, Oxford, Tokyo, Washington, 2000, pp. 323-338.

Díez Bueso, Laura. The Defensor del Pueblo and Human Rights. En: Roy Gregory y Philip Giddings (ed.), *Righting wrongs. The Ombudsmen in six continents.* International Institute of Administrative Sciences, Amsterdam, Berlin, Oxford, Tokyo, Washington, 2000, pp. 441-458 (capítulo de libro elaborado en colaboración con P. Giddings y V. Sládecek).

Reif, Linda C. (ed.). The Defensor del Pueblo concept. International Defensor del Pueblo Institute, Edmonton, 1995.

Reif, Linda C.; Marshall, Mary; y Ferris, Charles (ed.). The Defensor del Pueblo: diversity and development. International Defensor del Pueblo Institute, Edmonton, 1993.

Pérez-Ugena y Coromina, María. Defensor del Pueblo y Cortes Generales. Congreso de los Diputados, Serie IV: Monografías, 26. Madrid, 1996.



Abstract

**Las nuevas formas
de control de las
administraciones públicas
tras los procesos de reforma :
en especial, la institución del
defensor del pueblo**

Laura Díez Bueso*

Documento preparado para el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en ciudad de Panamá, Panamá, del 28 al 31 de octubre de 2003.

El artículo explica la relación de la administración pública y los ciudadanos con base en la institución Defensor del Pueblo, el cual es independiente del parlamento y que se erige en una forma efectiva para controlar la actuación de los organismos que se enlazan con la complejidad que concierne a la gestión de los servicios públicos que son una faceta central en los procesos de gobierno y en la definición de la institucionalidad democrática.

Palabras clave: Administración pública, control, gestión de servicios, independencia, queja ciudadana, tramitación de expedientes.

The article explains the relation of the public administration and the citizens with base in the Defending institution of the Town, which is independent of the parliament and that is elevated in an effective form to control the performance of the organisms that connect with the complexity that concerns the management of the services public who are a central facet in the processes of government and the definition of the democratic institutionalidad

Key words: Public administration, control, management of services, independence, citizen complaint, transaction of files.

**Profesora titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona*

Preámbulo

En las últimas décadas se ha producido un intenso proceso de derivación de las tareas de la administración pública a entes de muy diversa naturaleza jurídica. Este proceso ha hecho surgir el debate, no sólo sobre la configuración de estos organismos, sino también sobre el control que puede ejercerse sobre los mismos. En este debate se discute tanto el alcance del control por parte de los mecanismos clásicos de supervisión administrativa (fundamentalmente los tribunales de justicia) así como la idoneidad de estos instrumentos tradicionales para llevar a cabo el control de estas nuevas formas de gestión.

En este marco, se plantea la oportunidad de implementar mecanismos de control que se adapten a las peculiaridades de los nuevos organismos de gestión y en este punto surge la idea de emplear con esta finalidad a la institución del Defensor del Pueblo. Esta figura ha sabido adaptarse a través del tiempo a las nuevas necesidades de control de la Administración, y prueba de ello es la configuración y la actuación que está llevando a cabo en países como España, donde se le ha habilitado para supervisar, no sólo a los órganos incardinados directamente en la estructura de la administración pública, sino también para controlar la actuación de todos aquellos otros organismos que llevan a cabo una gestión de carácter público o que gestionan los servicios públicos, sea cual sea su naturaleza jurídica.

A partir de aquí, conviene conocer cuál es la configuración de esta institución desde el modelo que se ha construido en España y exportado a diversos países Latinoamericanos.

El primer dato que define el carácter del Defensor del Pueblo es su independencia respecto del Parlamento. La normativa ha procurado asegurar la independencia de la institución a través de una serie de instrumentos, tales como la elección del titular por mayoría cualificada del Parlamento para un periodo diferente de la Legislatura; un amplio sistema de incompatibilidades; la configuración del cese por negligencia del titular por la Cámara como una hipótesis extrema; la facultad del Defensor del Pueblo para presentar al Parlamento el anteproyecto de presupuesto de la institución; la potestad del titular de escoger libremente a su equipo de asesores; o su facultad para elaborar el Reglamento de organización y funcionamiento de la institución, aunque normalmente su aprobación corre a cargo de la Mesa de la Cámara.

Junto a los instrumentos que aseguran la configuración del Defensor del Pueblo como institución independiente, la ley recoge otros que le conectan con el Parlamento. Se trata, principalmente, de la previsión de Comisiones parlamentarias encargadas de las relaciones con la institución y de la presentación anual de Informes ante la Cámara donde el Defensor del Pueblo debe exponer el trabajo realizado.

La mayor parte de la doctrina ha utilizado la combinación de los instrumentos que garantizan la independencia del Defensor del Pueblo y los que establecen sus relaciones con el Legislativo como punto de referencia básico y exclusivo para describir el carácter de esta institución. No cabe duda de que en los orígenes de la institución hace ya un par de siglos en Suecia la relación del Defensor del Pueblo con el Parlamento determinaba su configuración dado que se trataba efectivamente de un mandatario o *longa manus* del Legislativo, lo que le mereció la calificación de comisionado parlamentario. Pero en la

actualidad resulta discutible que un rasgo como ser comisionado del Parlamento, empleado de hecho para describir su independencia respecto del Legislativo, sea suficiente para definir el carácter de la institución. En primer lugar, el Defensor del Pueblo en países como España ya no es propiamente un órgano auxiliar de la Cámara, puesto que la función que desempeña no coincide exactamente con la desarrollada por el órgano principal-Parlamento (el control del Ejecutivo) sino que es más amplia (defender los derechos de los ciudadanos). En segundo lugar, el Defensor del Pueblo no sólo se configura normativamente como institución independiente del Parlamento sino que también funciona de manera autónoma del Legislativo, en buena parte como consecuencia de la dinámica de funcionamiento de los Grupos parlamentarios y de la escasa conexión entre el trabajo cotidiano desplegado en la Cámara y en la institución. Ambas circunstancias indican que es preciso buscar otro rasgo que juegue un papel fundamental en la configuración del Defensor del Pueblo.

Parece que este rasgo en torno al cual gira el resto de notas que configuran a la institución es la función que constitucionalmente se asigna al Defensor del Pueblo, la defensa de los derechos de los ciudadanos, función que, además, distingue al Defensor del Pueblo en nuestro país, respecto de los modelos europeos antecesores de esta institución.

El Defensor del Pueblo aparece en Suecia con la función exclusiva de controlar la actividad de la Administración pública. Con su recepción en otros países a partir de los años 50 se pretenden cubrir las insuficiencias de los controles tradicionales de la Administración, pues el tipo de supervisión desarrollada por el Defensor del Pueblo es de

distinta naturaleza. Concretamente, se pretende completar el control realizado por los tribunales de justicia incorporando una institución más próxima al ciudadano y más ágil e informal en su procedimiento; con un cánón de resolución de asuntos más amplio que el del juez; y con la posibilidad de incidir de forma más dilatada en el control de la actividad discrecional o en otras prácticas administrativas que quedan al margen del control judicial. Aunque la amplitud y flexibilidad del control del Defensor del Pueblo también tiene sus límites. En el campo de la actividad discrecional la intervención de la institución no puede ser tímida pero tampoco demasiado ambiciosa, pues puede que la Administración desoiga sus recomendaciones en la materia si inciden en exceso alegando su libertad de configuración. En el ámbito de la Administración de Justicia, el Defensor del Pueblo puede controlar la oficina judicial pero no revisar las decisiones de los tribunales, ni siquiera de forma excepcional o para proteger el derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos.

Esta función de control de la Administración, con los límites descritos, fue el único cometido que definió normativamente la función principal del Defensor del Pueblo hasta su recepción en Portugal y España. En este momento la función de defensa de derechos pasó a jugar un papel fundamental en la descripción normativa de la misión institucional, probablemente por la situación política de transición a la democracia que se estaba produciendo en ambos países. La introducción de la función de defensa de derechos en la Constitución Española fue tan radical que el control de la Administración pareció quedar subordinado a la protección de los derechos de los ciudadanos. La legislación de desarrollo de esta norma, por contra, volvió a incorporar la función de control de forma autónoma y al mismo nivel que la de defensa al encargar al Defensor del Pueblo el cometido de supervisar los

actos administrativos a la luz de lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución (principio de legalidad y principios que rigen el funcionamiento de la Administración).

A la vista de esta normativa poco definida, los titulares de las instituciones autonómicas han optado por desarrollar tanto la función de defensa de derechos como la de control de la Administración pública solapada o separadamente, procediendo a la apertura de nuevos campos de intervención como la propuesta de mejora de la normativa relativa a los derechos de los ciudadanos.

¿De qué forma cabe interpretar esta situación? Como ya ha demostrado la práctica de las instituciones, la introducción de la función de defensa no parece que pueda entenderse como un intento normativo por limitar la función del Defensor del Pueblo a los casos donde la actuación administrativa produce una vulneración directa de derechos, pues ello desvincularía a la institución de la función que le ha sido propia desde su génesis. Tampoco parece que deba ampliarse la competencia del Defensor del Pueblo a las relaciones entre particulares, pues ello provocaría un colapso de trabajo en la institución. Parece que la inclusión de la función de defensa de derechos a nivel normativo debe entenderse como un paso más en la evolución institucional del Defensor del Pueblo, que no debe alejarle de sus orígenes hasta remplazar su cometido principal (el control de la Administración) por otro distinto (la protección de derechos desconectada del control).

La función de defensa debe actuar como reorientadora de la función originaria del Defensor del Pueblo, influyendo en la dirección y el enfoque de la actividad institucional: esta actividad no puede centrarse exclusivamente en perfeccionar el funcionamiento de la Administración,

sino que el objetivo actual de su trabajo es también la mejora del nivel de protección de los derechos constitucionalmente reconocidos lo que producirá en ciertos casos una ampliación de su competencia. Las intervenciones del Defensor del Pueblo en este último campo vendrán *avaladas* por su normativa reguladora, circunstancia que no se produce en el caso del “Defensor del Pueblo controlador”; pero, del mismo modo, este tipo de intervenciones también viene *impuesta* desde la legislación vigente y debe desarrollarse a través de la tramitación de expedientes.

Horizonte institucional

El Defensor del Pueblo procede a la tramitación de las quejas presentadas por los ciudadanos y, en este campo, la normativa es muy generosa a la hora de describir el acceso de los ciudadanos a la institución, pues no suponen impedimento circunstancias como la nacionalidad o la minoría de edad; en cambio, se ha introducido la necesidad de que el reclamante alegue un interés legítimo para que su queja pueda ser admitida por el Defensor del Pueblo. Además de la posibilidad de toda persona física o jurídica de dirigirse a la institución, la normativa amplía el acceso a diputados, comisiones parlamentarias y concejales. Estos grupos no suelen dirigirse apenas al Defensor del Pueblo, lo que corrobora la opinión de que no resulta del todo necesaria esta apertura del acceso a las instituciones. En primer lugar, la extensa legitimación de los ciudadanos permite al Defensor del Pueblo conocer ampliamente los problemas surgidos en el funcionamiento de la Administración, y si detecta alguno no planteado en las quejas dispone de la posibilidad de incoar un expediente de oficio al respecto. En segundo lugar, resulta evidente el riesgo que corre la independencia de la institución ante un empleo oportunista de la legitimación por parte

de diputados, grupos parlamentarios o concejales: tanto la admisión como el rechazo de la queja puede interpretarse tendenciosamente y también el contenido de la eventual resolución. En tercer y último lugar, los problemas o solicitudes que estos grupos deseen plantear deberían articularse vía control o iniciativa parlamentaria/municipal.

Además de la tramitación de expedientes a instancia de los ciudadanos u otros grupos legitimados, el titular de la institución puede invocar expedientes de oficio siempre que lo estime conveniente. Los criterios que parece que deben justificar la apertura de expedientes de oficio son la trascendencia social del problema y el número de afectados así como la atención a los colectivos que no acuden al Defensor del Pueblo. La importancia del asunto en relación con el número de ciudadanos implicados asegura el cumplimiento del cometido principal de estas instituciones, aumenta el nivel de protección de derechos y mejora globalmente el funcionamiento de la Administración. La atención a los colectivos que no se dirigen al Defensor del Pueblo permite abordar unos campos que difícilmente llegarían a cubrirse en base a expedientes iniciados a instancia de los ciudadanos.

Una vez expuestas algunas reflexiones sobre la función del Defensor del Pueblo, cabe realizar un comentario sobre la valoración de la eficacia de esta institución. Existe una tendencia generalizada a evaluar esta eficacia con base en el número de quejas recibidas o tramitadas, pero resulta complicado unificar criterios respecto a lo que debe calificarse como queja “recibida” o “tramitada”, además de que no pueden compararse los efectos que produce la resolución de una queja que afecta sólo a un ciudadano en una cuestión menor con los de una queja que provoca la modificación de una ley o de un reglamento. La referencia cuantitativa al número de quejas resulta orientativa pero no

es, en ningún caso, el dato clave para valorar la eficacia del Defensor del Pueblo. Resulta conveniente comenzar a evaluar otros elementos que permitan conocer de forma más precisa y completa la actividad-eficacia de esta institución, principalmente dos datos.

En primer lugar, debe valorarse si el Defensor del Pueblo orienta su actuación hacia una mejora global en el nivel de protección de derechos y hacia la superación de los defectos más generalizados de la Administración, lo cual puede llevar a cabo, principalmente, a través del análisis y resolución del problema de fondo que plantea cada queja. Ello evita que la misma disfunción vuelva a reproducirse en futuras reclamaciones, solucionando los problemas de muchos ciudadanos que no llegan a tener nunca contacto con la institución.

En segundo lugar, para evaluar la eficacia del Defensor del Pueblo debe analizarse igualmente si la institución ha sabido encontrar su encaje en el entramado de instancias dedicadas a la defensa de los derechos de los ciudadanos y al control de la Administración. Ello debe dirigir su actividad a proteger especialmente los principios y derechos rectores de la política económica y social (menos protegidos a nivel constitucional), a actuar en favor de los colectivos sociales más desprotegidos (menores, tercera edad, presos, inmigrantes) y a analizar en profundidad el ejercicio de las potestades discrecionales de la Administración. Para alcanzar este objetivo el Defensor del Pueblo puede aplicar cánones complementarios al principio de legalidad, como los recogidos en el artículo 103.1 de la Constitución (principios que rigen la actuación administrativa). Se trata de una delicada vía a descubrir y potenciar pues el uso de parámetros distintos al de legalidad (eficacia, coordinación, ...) permite cubrir espacios donde no llegan otros instrumentos de control de la Administración que se encuentran

limitados y circunscritos al mismo, principalmente los tribunales de justicia.

Si se atiende a los datos descritos quizás la valoración de la eficacia del Defensor del Pueblo varíe sustancialmente de la efectuada a partir de un mero análisis cuantitativo de las reclamaciones recibidas o tramitadas. De una intuición negativa que puede derivar del relativo porcentaje de ciudadanos que acude a esta institución, se puede pasar sin duda a una valoración positiva de su eficacia. Pero tampoco puede desconocerse que existen condicionantes externos que marcan en gran medida esta eficacia. Uno de los principales es la dotación económica de la institución que determina la posibilidad de llevar a cabo, por ejemplo, expedientes de oficio, visitas a la Administración o Informes monográficos.

Además de la independencia respecto del Parlamento y de la función de defensa de derechos como rasgos básicos que definen al Defensor del Pueblo, existe otra nota imprescindible para describir a esta institución: su *auctoritas*. Al igual que instituciones como la monarquía o el Tribunal Constitucional, la *auctoritas* del Defensor del Pueblo es imprescindible para la comprensión de todos sus rasgos e implica que dependa, en buena medida, del reconocimiento que tanto los poderes públicos como los ciudadanos le atribuyan pues sus resoluciones no son coactivo-vinculantes como los son, por ejemplo y básicamente, las decisiones de los tribunales de justicia. Esta *auctoritas* sirve principalmente para que la Administración se sienta obligada a colaborar con el Defensor del Pueblo y a cumplir sus resoluciones pero ello, lejos de constituir una desventaja para la institución, hace factible su encaje en el sistema de instancias dedicadas a la defensa de derechos y en el sistema de controles de la Administración, configurándose como un instrumento

complementario que llega a los ámbitos no cubiertos por aquellos mecanismos. La circunstancia de que el Defensor del Pueblo sea una “institución de persuasión” provoca, por otra parte, que sus relaciones con la Administración no se basen en un control a ultranza de su actividad, sino en un posicionamiento de control-colaboración en orden a incrementar la eficacia de la institución.

¿En qué se fundamenta esta *auctoritas*? Actualmente la *auctoritas* del Defensor del Pueblo ya no deriva directamente de su origen parlamentario dado su funcionamiento autónomo respecto del Legislativo y el escaso juego de éste a la hora de apoyar al Defensor del Pueblo frente al Ejecutivo. El basamento principal de la *auctoritas* de la institución es hoy día su carácter independiente y su función de defender los derechos de los ciudadanos. Existen igualmente otros componentes accesorios que contribuyen a reforzar la *auctoritas* del Defensor del Pueblo, como las características personales del sujeto que asume la titularidad de la institución, el nivel jurídico de su trabajo y el reconocimiento que sepa ganarse a través de sus actuaciones.

Si se repasan los elementos que configuran la *auctoritas* del Defensor del Pueblo resulta sencillo colegir que la publicidad dada a la institución y a sus funciones es una pieza fundamental que se proyecta sobre todos ellos. La escasa divulgación de las funciones y actividades del Defensor del Pueblo puede resultar un importante obstáculo para su consolidación, sobre todo si se tiene en cuenta que se encuentran en una fase inicial de implantación. En primer lugar, puede repercutir negativamente en su *auctoritas* frente a la Administración pública, que no siempre se siente obligada a cumplir sus resoluciones; también puede perjudicar su prestigio frente al Parlamento, que además de no atender sistemáticamente a sus resoluciones puede no apoyar al Defensor del Pueblo frente al Ejecutivo.

En segundo lugar, la escasa proyección institucional puede implicar el desconocimiento de la institución por parte de los colectivos más castigados socialmente, colectivos que deberían constituirse en objetivo prioritario del Defensor del Pueblo.

Facultades del defensor del pueblo

La *auctoritas* de la institución es, entre otras cosas, la base principal de la obligación de la Administración pública de colaborar con el Defensor del Pueblo durante sus investigaciones. Pero la ley que regula la institución establece también un deber legal de colaboración como apoyo a esta *auctoritas* y recoge una serie de facultades al alcance del Defensor del Pueblo para cuando esta obligación no se cumpla o para cuando la Administración se niegue a seguir las resoluciones de la institución. Un primer grupo de facultades consiste en dar publicidad a estas situaciones: la declaración de la falta de colaboración como actitud hostil y entorpecedora y la identificación de los funcionarios o entes que obstaculizan las funciones del Defensor del Pueblo o que no cumplen sus resoluciones. Un segundo grupo de facultades se conecta con delitos o sanciones: la incursión del funcionario en delito de desobediencia cuando obstaculice las investigaciones del Defensor del Pueblo y la facultad del titular de la institución de incoar la acción de responsabilidad.

Una lectura tradicional de las potestades que permiten denunciar determinadas actitudes obstruccionistas de la Administración o identificar a los organismos o sujetos que no cumplen las resoluciones del Defensor del Pueblo autonómico podría llevar a concluir que su propósito es comunicar al Parlamento estas situaciones para que la Cámara actúe presionando al Ejecutivo. Esta lectura parte de

una concepción de la auctoritas del Defensor del Pueblo basada principalmente en su origen parlamentario, pero quizás sea más acorde con el actual desarrollo de las relaciones entre institución y Parlamento (funcionamiento autónomo y escasa reacción de la Cámara ante la falta de colaboración) y con el fundamento actual de la auctoritas del Defensor del Pueblo (independencia respecto del Legislativo) interpretar que estas facultades tienen por objetivo dar a conocer a los entes o sujetos no colaboradores, no sólo al Parlamento, sino también al resto de poderes y a la opinión pública.

Por lo que afecta a la frecuencia del uso de este primer grupo de facultades, el Defensor del Pueblo debe tener presentes dos premisas: en primer lugar, que en ocasiones su empleo implica colocar a la institución en una posición enfrentada a la Administración pública; en segundo lugar, que el uso indiscriminado de estas facultades puede conllevar la pérdida progresiva de su fuerza de coerción. Teniendo en cuenta ambas premisas el Defensor del Pueblo deberá valorar la oportunidad de manejo de estas facultades, pero sin escatimar su empleo, pues ofrecen una serie de importantes ventajas. Por un lado, suponen un uso correcto y óptimo de las posibilidades de la institución y una medida ejemplificadora para el resto de Administraciones. Por otro lado, conllevan a la larga un incremento de la auctoritas del Defensor del Pueblo frente al Parlamento y frente a la Administración, pero, sobre todo, frente a los ciudadanos, que verán en la institución una instancia independiente y eficaz en la defensa de sus derechos. Finalmente, no puede desconocerse que la celeridad y el éxito en la resolución de los asuntos por la institución depende en buena medida de la colaboración prestada por las Administraciones implicadas; ello intensifica la necesidad de que el Defensor del Pueblo denuncie a los organismos y funcionarios que no le prestan la debida colaboración

pues de ésta depende, en definitiva, el adecuado cumplimiento de sus funciones.

De lo descrito en los párrafos anteriores se infiere fácilmente la decisiva trascendencia que tiene el titular de la institución en la figura del Defensor del Pueblo. Para empezar, el carisma y reconocimiento social del titular forma parte importante de la auctoritas con la que el Defensor del Pueblo va a contar. Para continuar, el titular de la institución también determina directamente aspectos fundamentales de su actividad, por ejemplo, la proyección exterior de la institución o el empleo de sus facultades. Por este motivo resulta vital la elección de un candidato adecuado para el desempeño del cargo de Defensor del Pueblo.

No es suficiente con que se trate de una persona de reconocido prestigio y no identificada precisamente por su pertenencia a un partido político concreto, sino que se debe ser consciente de que sus características y formación profesional van a marcar de manera decisiva el funcionamiento de la institución. Así pues, un aspecto relevante en el momento de elegir a un Defensor del Pueblo es su formación jurídica: una escasa o nula formación jurídica puede colocarle en una situación de desventaja a la hora de enjuiciar el enfoque o curso que debe ofrecer a ciertos expedientes o en el momento de relacionarse con otras instancias.

Pese a lo dicho y a que el Defensor del Pueblo es una institución unipersonal, existe otro cargo previsto en la ley que influye también de forma decisiva en el funcionamiento de la institución, puesto que “auxilia” de forma directa al Defensor del Pueblo en sus funciones, desarrolla las tareas que éste le delegue y le sustituye temporalmente en caso de vacante: se trata del Adjunto o Adjuntos al titular. El Adjunto es

nombrado por el Defensor del Pueblo tras contar con el consentimiento del Parlamento. La traducción práctica a que conduce generalmente esta regulación es la casi unánime imposición al titular por parte del Parlamento de las personas que deben desempeñar el cargo. Esta imposición responde básicamente a un reparto previo de cuotas entre los Grupos parlamentarios donde se distribuyen los cargos de titular y Adjunto/s.

Parece claro que la intervención parlamentaria en la elección del Adjunto viene en buena parte justificada por el interés de los Grupos en participar en los procesos de elección de cargos para ver representadas sus diversas tendencias en el interior de ciertas instituciones y, concretamente aquí, para contrarrestar la tendencia política del titular; también, y en cierto modo como consecuencia, por el interés de los Grupos parlamentarios por contar con personas de su confianza cuando el cargo de Defensor del Pueblo queda vacante y el Adjunto pasa a ocupar el puesto. Pero no parece que estas necesidades justifiquen o puedan considerarse proporcionales a las dificultades que causa alcanzar el consenso para nombrar al Adjunto, consenso que se conecta con la elección del titular. Tampoco son proporcionales a los inconvenientes que acarrea en el funcionamiento de la institución, pues la distinta procedencia ideológica de Defensor del Pueblo y Adjunto puede plantear problemas de falta de sintonía entre ambos o de falta de sintonía entre los propios Adjuntos cuando existe más de uno. No se discute la necesidad de un cargo de Adjunto al Defensor del Pueblo con las funciones de apoyo directo al titular, pero quizás fuera más oportuno facultar a éste para que elija y cese unilateralmente a su Adjunto y así evitar los problemas que provoca su actual origen parlamentario. De este modo desaparecerían las disfunciones aludidas, además de ser la salida más coherente con la facultad del Defensor del Pueblo de

nombrar y cesar unilateralmente a su personal de confianza y con la independencia y el funcionamiento separado de la institución respecto del Parlamento.

Bibliografía

Ásper Valdés, Daisy de. **The self-perceptions of the Defensor del Pueblo: a comparative and longitudinal survey.** The Defensor del Pueblo Journal, n. 9, 1990-1991, ps. 1-40.

Caidén, Gerald E. y Ásper Valdés, Daisy de. **Maturation issues for the Defensor del Pueblo.** The Defensor del Pueblo Journal, n. 8, 1989, ps. 49-69.

Callaghan, A.J. **Maladministration.** The Defensor del Pueblo Journal, n. 7, 1989, ps. 1-35.

Danet, Brenda. **Toward a method to evaluate the Defensor del Pueblo role.** Administration & Society, vol 10, n. 3, noviembre 1978, ps. 335-370.

Díez Bueso, Laura. **Los Defensores del Pueblo (Ombudsmen) de las Comunidades Autónomas.** Senado, Madrid, 1999.

Díez Bueso, Laura. **Spain's Parliamentary Defensor del Pueblo scheme.** En: Roy Gregory y Philip

Giddings (ed.), **Righting wrongs. The Ombudsmen in six continents.** International Institute of Administrative Sciences, Amsterdam, Berlin, Oxford, Tokyo, Washington, 2000, pp. 323-338.

7VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

Díez Bueso, Laura. **The Defensor del Pueblo and Human Rights.** En: Roy Gregory y Philip Giddings (ed.), **Righting wrongs. The Ombudsmen in six continents.** International Institute of Administrative Sciences, Amsterdam, Berlin, Oxford, Tokyo, Washington, 2000, pp. 441-458 (capítulo de libro elaborado en colaboración con P. Giddings y V. Sládecek).

Reif, Linda C. (ed.). **The Defensor del Pueblo concept.** International Defensor del Pueblo Institute, Edmonton, 1995.

Reif, Linda C.; Marshall, Mary; y Ferris, Charles (ed.). **The Defensor del Pueblo: diversity and development.** International Defensor del Pueblo Institute, Edmonton, 1993.

Pérez-Ugena y Coromina, María. **Defensor del Pueblo y Cortes Generales.** Congreso de los Diputados, Serie IV: Monografías, 26. Madrid, 1996.



Políticas públicas:
*transparencia y su incidencia
en la construcción de la
ciudadanía*

Amalia Mattio de Mascías*

Documento preparado para el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en ciudad de Panamá, Panamá, del 28 al 31 de octubre de 2003.

** Miembro del Colegio Público de Abogados, Colegio de Abogados del Departamento Judicial de San Isidro, Argentina.*

Abstract

La autora explica la relevancia de que las políticas públicas favorezcan el vínculo entre transparencia y construcción de la ciudadanía para que las instituciones públicas respondan a los imperativos de la ética y la eficiencia, con el propósito de que la capacidad de gobierno sea acreditada y reconocida en el espacio de lo público, entendido como el hogar común de los ciudadanos.

Palabras clave: Ciudadanía, ética, gobierno, gobernantes, política pública, transparencia.

The author explains the relevance of which the public policies favor the bond between transparency and construction of the citizenship so that the public institutions respond to the considerations of the ethics and the efficiency, in order that the government capacity is credited and recognized in the space of the public, understood like the common home of the citizens.

Key words: Citizenship, ethics, government, governors, public policy, transparency.

Concepto de políticas públicas

Las políticas públicas son una serie de “decisiones formales” caracterizadas por conductas o actuaciones consistentes y repetidas por parte de aquellos que resultan afectados por las mismas, es decir, un conjunto de prácticas y normas (un programa de acción gubernamental) que emanan de uno o varios actores públicos. Las características que se atribuyen a las mismas son: un contenido o producto, un programa o marco general de actuación, una orientación normativa, un factor de coerción consecuencia de la autoridad de los actores públicos y una competencia social que afecta a los administrados.

Un gobierno, o directivo público, pone en marcha una política pública cuando detecta la existencia de un problema.

La política es un conjunto de decisiones y acciones adoptadas como solución a una dificultad considerada por el propio gobierno y los ciudadanos como prioritaria. Desde este punto de vista, entendemos la política como una forma específica de gestión estratégica. De esta forma, el análisis del entorno político y del interior de las entidades públicas permitiría identificar grandes riesgos y problemas a partir de los cuales se formularían diferentes alternativas estratégicas. La elección estratégica realizada constituiría la política pública (Ortigueira Bouzada, 1992).

Si, entendemos por políticas públicas el conjunto de elecciones estratégicas realizadas en el contexto de lo público, se hace necesario determinar que las mismas deben establecerse dentro de un marco que abarque el bien común de toda la comunidad, sin distinción de ideologías ni partidismos, y con la profunda decisión de que deben ser

tomadas con total prescindencia de intereses privados con vocación de servicio y esencialmente con transparencia y responsabilidad.

Las funciones del Estado

La concepción doctrinal de la separación de poderes que reconoce su origen en Francia en la obra de Montesquieu, titulada El espíritu de las leyes, publicada en el año 1748, consiste en un alegato contra la concentración del poder en favor de los derechos individuales y la separación entre los Órganos Ejecutivo y Legislativo. Parte del reconocimiento de que todo órgano que ejerce poder tiende naturalmente a abusar de él, por lo que se hace necesario instaurar un sistema de frenos y contrapesos sobre la base de la asignación de porciones de poder estatal a diferentes órganos.

Partiendo de la unidad del poder del Estado a una distribución de funciones en órganos diferentes, las mismas pueden clasificarse desde un punto de vista material en:

- *administrativa (actividad permanente, concreta, práctica e inmediata);*
- *legislativa (actividad que consiste en el dictado de normas generales obligatorias) y;*
- *jurisdiccional (actividad que se traduce en la decisión de controversias con fuerza de verdad legal).*

Al evitar la concentración indebida de poder en un solo órgano debe ajustarse a las exigencias históricas graduando la competencia asignada a cada órgano en función de los requerimientos de colaboración, control y especialización funcional.

La función administrativa: distintas concepciones

La Administración Pública contemporánea se encuentra históricamente en la época napoleónica donde se opera una mutación fundamental del papel o la gravitación que hasta entonces había tenido el poder administrador: se produce el fenómeno de ampliación progresiva de sus competencias.

Este concepto técnico de la función administrativa considerada como “actividad” resulta útil para diferenciarla de las restantes funciones del Estado y para caracterizar una de sus manifestaciones: el acto administrativo, sometido a un régimen de derecho público exorbitante del derecho privado.

- ***Concepciones subjetivas u orgánicas:*** Dentro de esta corriente se hallan las tendencias que consideran a la función administrativa como toda o la mayor parte de la actividad que realiza el Poder Ejecutivo y los órganos y sujetos que actúan en su esfera.
- ***El criterio objetivo o material:*** Las concepciones que fundan la noción de función administrativa en el criterio material tienen en común el reconocimiento de las actividades materialmente administrativas no sólo del Poder Ejecutivo, sino también de los Órganos Legislativo y Judicial.

La atención de los intereses públicos que asumen en los propios fines y, según otros, la satisfacción de las “necesidades” colectivas o de interés público.

Joaquín V. González, señaló, refiriéndose a la división de funciones entre los órganos que ejercen el poder estatal que “cada uno de ellos tiene su propia esfera de acción, pero no están enteramente separados,

porque se combinan y se complementan entre sí: son coordinados. En el cumplimiento de sus funciones necesitan en muchos casos, unos y otros, ejercitar poderes de naturaleza distinta a los que le son exclusivos”.

La función administrativa es el ámbito de aplicación de la categorización jurídica de lo político siguiendo siempre un parámetro constitucional.

Existiendo la alteridad “individuo-Estado”, encontramos reglas jurídicas específicas de justicia distributiva.

Es así como decimos que la Administración Pública acompaña al administrado (ciudadano) desde la “cuna hasta la sepultura”; por tanto, se imponen normas que regulen estas relaciones.

Es por ello que debemos reconocer que la existencia del derecho Administrativo tiene una fuente única que es la política.

Por ello cuando nos referimos a las políticas públicas debemos tener en cuenta cual es la orientación del sistema político, porque conforme a ello será la instrumentación jurídica a aplicarse.

Los contenidos varían según el sistema político a aplicarse y según este será la metodología jurídica de que se sirva.

El derecho occidental teniendo en cuenta el origen de nuestra comunidad lo podemos encuadrar dentro de una ideología humanista y democrática, con sustento en la libertad, la justicia y la solidaridad, aspirando a ser un derecho personalista, humanista y no individualista y egoísta. Debe ser la herramienta de la verdad. Si el derecho es verdadero, el bien será posible y la libertad realizable.

El derecho, como herramienta de la verdad, hace justicia y denuncia la injusticia, porque el derecho es justicia o no es derecho, no calla ni tolera la injusticia. No es huérfano de contenido político, no es sólo uno ni siempre, sino que el derecho es concreto y circunstanciado política e históricamente, y se encuentra al borde del exterminio en tanto y en cuanto no se sincere con el realismo político y no se aparte de puras abstracciones positivistas y racionalistas.

Debe haber identidad jurídica con identidad política por cuanto el sistema jurídico se identifica con un sistema político.

Si el derecho se aparta de los principios constitucionales fijados por la comunidad, la misma responde con indiferencia por no encontrar identificación con el derecho.

Por ello, el derecho cuando se compatibiliza con los fines de la comunidad, recupera su razón de ser y se identifica con ella.

El tema de la identidad y comunidad jurídica lo encontramos desde principios de la humanidad; así Pericles en su “Discurso en honor de los muertos “ decía: “Nuestra constitución política no sigue las leyes de otras ciudades...” y ha sido una constante en la historia, ya el rey Flavio Recesvinto ordenó en el Liber Iudiciorum permitir y aceptar el estudio de leyes de otros pueblos para buscar su utilidad pero “las rechazamos y prohibimos para la discusión de los negocios. Pues aunque brillen en la exposición, presentan sin embargo dificultades. Por ello basta para la plenitud de la justicia, el examen de las razones y el orden debido de las palabras... no queremos sufrir ya más las leyes de los romanos o instituciones extrañas”.

No hay derecho puro, neutral ni apolítico (tal como lo afirma Roberto Dromi).

Las transformaciones actuales del derecho provienen de la distinta actitud que toma el hombre frente a la ética, la axiología, la filosofía, la genética, la economía, la sociología, la historia, la ecología, la política y la informática.

La crisis de los valores tradicionales, la confrontación de la ética con la ciencia y la falta de un código ético-científico, es un “casus belli” en el seno de la sociedad moderna.

La justicia como causa del derecho “es una necesidad social, porque el derecho es la regla de la vida para la asociación política y la decisión de lo justo es lo que constituye el derecho” (Aristóteles, Política, Libro I, Cap. I)

Werner Goldschmidt afirma que el derecho está inserto en los tres órdenes interdependientes del mundo jurídico: El orden normativo o positivo, compuesto por la legislación; el orden de la realidad o de la conducta, compuesto por el obrar público y el de los ciudadanos y el orden de los valores o de la justicia, compuesto por los criterios de valoración para juzgar el orden normativo y el de las conductas.

Los cambios en el derecho implican no sólo una mera modificación jurídica sino que son parte esencial de la transformación política que exigen precisión, ecuanimidad y profesionalismo tanto respecto al tema como a la ciencia de la vida. Ello trae aparejado la transformación del Estado, actualizando el orden de los valores del ser humano, en razón de su esencia y de su ser como ciudadano que forma parte de la comunidad.

Se deben revalorizar los valores a la luz de las nuevas circunstancias que van cambiando los estándares de vida y las demandas que implican dentro de la sociedad tales como:

Libertad: entendiéndola tanto como en lo político como en lo económico, como en la iniciativa privada, y la participación política directa y semidirecta.

Propiedad: se encuentra referida a medidas concretas atinentes al “destino” de la propiedad, la “dignificación” del trabajo como fuente de la propiedad y la “participación” de la propiedad del saber y la técnica, respetando tanto la propiedad privada individual como la social.

Solidaridad: este es el valor de los sacrificios compartidos, es decir ser partícipes de los esfuerzos comunes, de asistencia individual y colectiva.

Seguridad: este valor requiere ampliar el enfoque de la seguridad individual a la seguridad social, jurídica y económica.

La seguridad jurídica tiene su fuente constitucional ya sea por la elección de las autoridades y los poderes delegados o no como así también por la necesidad de la existencia de una justicia independiente.

La seguridad social se manifiesta a través de la iniciativa popular.

La seguridad económica la corroboramos a través de los derechos de los consumidores y usuarios a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos debiendo proveer las autoridades a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de mercados y al control de monopolios naturales y legales.

Estabilidad: Este es un valor propio de la seguridad ya que no existe sino hay estabilidad ni certeza. La estabilidad sólo puede darse respetando el sistema democrático.

Subsidiariedad: La sociedad reivindica para sí el derecho a la iniciativa “privilegiada”, de intervención estatal “restringida” que permita el desarrollo social pluralista, con división de competencias, sin monopolios y con servicios públicos prestados desde fuera del Estado por un modelo de “administración pública no estatal”.

La consecuencia de la función subsidiaria del Estado radica en el deber del mismo, en procura del bien común, de reconocer la función de otras sociedades a quienes corresponde por naturaleza una esfera de competencias propias. En este deslinde de competencias aparecen por un lado el poder público y los grupos intermedios, entidades naturales del contexto social tales como la familia, las asociaciones profesionales, las ONGs. Es decir la sociedad civil en general.

El Estado interviene para suplir a las comunidades intermedias, ubicadas entre él mismo y el individual. Esos modos de acción pueden ser: fomentar, estimular, coordinar, suplir, completar e integrar la iniciativa particular y grupal, en los ámbitos social, económico, laboral, profesional.

Desarrollo: Debemos pensar en el crecimiento social a través de principios de concertación económica, orden económico “juridizado”, ambiente “racionalizado”, “inversión optativa”, deuda posible “, crédito “accesible”, ciencia y “técnica asistidas”, ingreso “distribuido”, tributación “equitativa” e integración “regional”.

Eficiencia: La sociedad aspira legítimamente a tener un Estado eficiente, eficaz en el accionar, con planes, contrataciones y servicios eficaces y transparentes, espera la descentralización través de la privatización, competencia y desmonopolización, fiscalización, estabilización con conversión y consolidación y el fomento, inversión, reconversión, transmisión tecnológica y financiación.

Es decir, se aspira a la eficacia administrativa para lograr el “bienestar general”.

Responsabilidad: La participación debe ser responsable, la iniciativa debe ser responsable, el mercado debe ser responsable , el Estado debe ser responsable.

Pero la responsabilidad es idílica e ilusoria sino se tienen técnicas y organismos de control ya que sin control no hay responsabilidad, y estos organismos deben responder ante la sociedad.

Es así que el poder debe existir para que unos gobiernen y otros controlen.

Justicia: Este es el valor imprescindible pues donde no hay justicia no existen el respeto, la razón la estabilidad, el desarrollo y todos los otros valores que hemos ido enunciando.

La función jurisdiccional en el derecho argentino se caracteriza por los siguientes conceptos:

- *Su jerarquía de poder institucionalmente independiente*
- *Su participación en el gobierno*

- *La guarda de la Constitución la creación jurisprudencial del derecho justo*

Pero el funcionamiento de la Administración Pública requiere una adecuada “organización”, la que se concreta a través de la estructura de órganos y en la atribución de sus competencias, es decir las funciones de dichos órganos que son permanentes y estables y que actúan a través de personas físicas, quienes son los integrantes del Estado y de todas las personas jurídicas públicas estatales, a través de los cuales expresan su voluntad.

Estas personas físicas son los llamados “órganos personas” u “órganos individuos”. Siendo la voluntad expresada por dichas personas físicas imputable a la persona jurídica de la que forman parte, éstos son los funcionarios y los empleados públicos, de los cuales el estado se vale para el cumplimiento de sus funciones esenciales y específicas, y para el cumplimiento de los fines públicos propios de él, lo que justifica y explica la necesaria existencia de funcionarios y empleados públicos.

Por esta razón se ha dicho que los “funcionarios” son elementos de todo el estado oficial y que la acción del Estado se traduce en actos de funcionarios.

Por ello es imprescindible hacer referencia a la “burocracia” o sea, al conjunto de funcionarios y empleados públicos que constituyen el órgano de ejecución de la política del gobierno.

Lamentablemente debido a la forma de actuar de algunos funcionarios públicos se ha desnaturalizado el concepto de burocracia traduciéndose actualmente al conjunto excesivo de ineptos que en forma deficiente e

ineficaz cumplen con sus funciones o lo que es peor no cumplen con las mismas, lo que trae como consecuencia que cuando queremos referirnos a las deficiencias de la Administración Pública se lo debemos a la burocracia.

El concepto de burocracia deberá recobrar su verdadera acepción si el personal de la Administración Pública fuese reducido al necesario o al indispensable, idóneo, y cumpliera con su deber actuando con eficiencia, adquiriendo la convicción de que él está para servir al público y no a la inversa.

Para que los funcionarios y empleados estatales cumplan con este cometido deberán gozar de garantías inherentes a su status, para lo cual debe requerirse a los hombres del gobierno una estructura ético-cívica que excluya la posibilidad de emitir normas o adoptar disposiciones incompatibles con sus funciones y con las exigencias de un estado de Derecho con idea de justicia.

Debemos distinguir la función del servicio público, por cuanto la primera constituye la expresión común de la actividad de la Administración Pública la que puede no ser un servicio público.

Asimismo se debe diferenciar al funcionario o empleado público del “cargo” público ya que éste último se relaciona con el órgano o institución en tanto que el primero está vinculado a la persona o individuo. Mientras que funcionario o empleado públicos son las personas legalmente investidas de un cargo público éste último es el creado por la regla del derecho, a través del cual el Estado cumple parte de su actividad o función.

El concepto de función y de empleo públicos no sólo comprende la actividad del funcionario de “jure” sino también la del funcionario de “facto”.

El concepto de funcionario o empleado público incluye a quienes realizan funciones “administrativas” propiamente dichas por cualquiera de los tres órganos del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Se debe tener presente que la duración de los servicios no constituye una nota característica esencial de la relación de función o de empleo públicos.

Pueden existir funcionarios o empleados públicos que ejerzan sus funciones en forma permanente, temporaria o accidental.

Características de la función pública

La relación de función pública o de empleo público tiene “caracteres” que le son inherentes y que contribuyen a determinar el régimen jurídico que la rige.

Sus características esenciales son:

- a) El cargo debe ser ejercido “personalmente” por el funcionario o empleado. Esta característica obedece a que la persona que ha sido elegida para ejercer el cargo y/o función se transforman en órganos personas u órganos individuos de la Administración Pública y no mandatarios o representantes de ella.*
- b) La relación de función o empleo público tiene lugar en vida del funcionario o del empleado, no existiendo la designación post-mortem.*

Este caso sólo es admisible cuando se tratare del reconocimiento de una efectiva situación preexistente que da lugar a un ascenso post-mortem.

- c) La relación de función o empleo público rige para el futuro: "ex nunc" es decir no tiene efectos retroactivos.*
- d) La duración del ejercicio del cargo y la retribución de tal ejercicio al igual que la forma de ingreso a la función pública es la que determinará el régimen jurídico dentro del cual estará configurada la misma.*
- e) Solamente pueden ser funcionarios o empleados públicos las personas "físicas" no las personas jurídicas, esto resulta de la característica mencionada en el punto a) es decir que el ejercicio debe ser personal.*

Estado y derecho

CAUSAS

Las causas gobiernan y son los principios explicativos del ser en su integridad, composición, orden y finalidad.

Estas explican el ser social y estatal

- *en cuanto al orden de su creación: causa eficiente*
- *su constitución: causa material*
- *dirección: causa final*
- *ordenación: causa formal.*

Debido a ellas se entienden los fenómenos jurídicos, políticos y administrativos que dan lugar a la relación jurídico – administrativa, alteridad, físico contribuyente, organización y descentralización administrativa, espacio físico como límite de poderes y competencias, servicio público como efecto de la causa final, ordenamiento jurídico administrativo como aspecto esencial que da forma a la realidad estatal.

- *Causa eficiente:* Es la causa motora del ser social, explica el origen o creación del Estado, nace de la naturaleza sociable del hombre. El individuo vive en sociedad, convive o vive con los demás, con sus semejantes. La sociedad nace por la naturaleza humana y se realiza merced a la voluntad racional y libre del hombre. La causa eficiente explica el origen del Estado, mediato o remoto, desde la sociabilidad humana natural, e inmediato o próximo, desde la decisión del hombre de vivir en sociedad. Por tanto, el Estado es exigido por la naturaleza humana que es la causa remota, pero motivado y organizado por una decisión racional, voluntaria y libre del hombre o sea la causa próxima. El Estado como voluntad política nace del impulso social.
- *Causa material:* Este es el aspecto constitutivo o compositivo del ser estatal; población y territorio, como componentes humano y físico - espacial de esa realidad. Desde el punto de vista poblacional el Estado importa la unión estable de hombres que concurren a la obtención de un bien común. El hombre es la unidad básica de toda sociedad, que se somete por imperio del derecho a un orden estable de vida.
- *Causa final:* El fin que explica la razón y esencia del estado es el bien común. Este surge como causa orientadora de la existencia estatal, siendo su objetivo el bien común
- *Causa formal:* El principio que da forma al ser social está constituido por el orden: la población y el territorio componen la materia del estado y la unidad de orden, que estatuyen los hombres, es su forma. La forma es la cualidad propia de los seres, que permite hacer de una diversidad una unidad y esa unidad es propia del orden. El orden natural impone la unidad social.

Personalidad:

Siendo el Estado una unidad compuesta por la población, territorio, orden, poder y fin es, por tanto, un sujeto con personalidad política jurídica, sobre la realidad individual, que crea en el ejercicio del poder el ordenamiento jurídico positivo y establece el orden normativo que le otorga el carácter de persona jurídica.

Esta persona jurídica (Estado) actúa en el orden existencial por medio de órganos representados por personas físicas (agentes) cuyos actos y hechos se imputan y atribuyen al estado.

El poder del Estado es ejercido por hombres que actúan por él. Sólo un ser humano puede accionar los mecanismos del poder y de la organización política por medio de conductas que se imputan a la persona jurídica estatal.

El Estado tiene entonces tres funciones:

Función gubernativa

La podemos distinguir desde diferentes aspectos:

1. Aspecto sustancial: la función gubernativa o política es la actividad estatal discrecional sin límites jurídicos, realizada en el orden constitucional ya sea por motivos de oportunidad, mérito o conveniencia, los que pueden ser fundados en razones de seguridad, orden y defensa de la comunidad

Fija las grandes directivas de orientación política a través de la gestión de temas de interés para la comunidad, y relacionadas con la seguridad

interna, las relaciones internacionales y las relaciones entre los poderes del Estado.

2. Aspecto orgánico: Esta función puede ser ejercida tanto desde el Poder Ejecutivo como del Legislativo pero está vedada al órgano jurisdiccional. Si bien su verdadero ámbito y actuación se encuentra dentro del ejecutivo ya que es el órgano típicamente gubernativo por tener la máxima responsabilidad en la dirección del desarrollo nacional determinando los objetivos políticos y las estrategias.

3. Aspecto procesal: Se exterioriza a través de una de las modalidades de actos de poder: actos políticos, de gobierno o institucionales Todo acto de gobierno, político o institucional, conlleva una directiva de carácter superior vinculada a la propia organización y subsistencia del Estado

Características de los actos de gobierno o institucionales:

- 1) Ejecutan directamente una norma constitucional*
- 2) Son dictados en ejercicio de una actividad discrecional, indelegable de los órganos ejecutivo y/o legislativo, sin límites jurídicos y por motivo de conveniencia o mérito.*
- 3) Se vinculan a la organización del Estado teniendo una finalidad política vital para la seguridad, defensa y orden, no están referidos a la buena administración.*
- 4) No inciden directa ni inmediatamente en la esfera jurídica del administrado*
- 5) Son unilaterales en su estructura y de alcance o efecto general.*
- 6) Son irrevisibles, no judiciales, no justiciables, no pueden ser invalidados judicialmente, encontrándose exentos de control jurisdiccional. De otro modo se violaría la constitución si el Poder Judicial pretendiera arrogarse competencias que, incumben exclusivamente a los órganos políticos en ejercicio de sus atribuciones propias de su naturaleza discrecional y que atañen a la oportunidad política.*

Función legislativa

- 1. Aspecto sustancial: Es la actividad estatal reglada o discrecional, que tiene límites jurídicos constitucionales para la elaboración y creación de las normas jurídicas que constituyen el derecho de cada país.*
- 2. Aspecto orgánico: es la actividad originaria, indelegable del poder legislativo.*
- 3. Aspecto procesal: la función legislativa se exterioriza a través de "actos legislativos" es decir las leyes, dictados en virtud de un procedimiento constitucional que es la sanción de las leyes, las que producen efectos jurídicos generales, abstractos, objetivos e impersonales, de carácter imperativo y permanente.*

Función jurisdiccional

Dirime los conflictos de intereses que alteran o pueden alterar el orden social. A efectos de cumplir con este fin el Estado monopoliza la jurisdicción y proscribire la autodefensa, por lo cual no existe actividad privada sino pública, salvo casos excepcionales como la legítima defensa. En este caso el orden jurídico les ha investido del derecho de acción y al estado el deber de jurisdicción.

- 1. Aspecto sustancial: esta función dirime con fuerza legal la controversia entre las partes determinando en cada caso el restablecimiento del derecho aplicarse.*
- 2. Aspecto orgánico: La decisión jurisdiccional es ejercida por un órgano independiente e imparcial encargado por mandato constitucional y exclusivo del ejercicio de la misma (juez).*
- 3. Aspecto procesal: Esta función se ejerce a través de normas jurídicas particulares o individuales que señalan un deber ser concreto en cuanto al contenido y subjetivo respecto del destinatario de la sentencia. La producción del acto jurisdiccional se ajusta a un procedimiento judicial*

que regla la preparación, emisión e impugnación de la voluntad estatal a través de un órgano constitucional, imparcial, exclusivo e independiente que se manifiesta a través de una norma jurídica individual, producida por un procedimiento reglado.

Políticas públicas y gobernabilidad

Hasta el presente hemos realizado un pequeño análisis de las políticas públicas y la organización del Estado a efectos de entrar de lleno en la responsabilidad de quienes ejercen la función pública desde los tres órganos de gobierno.

Si nuestro objetivo fundamental es lograr la igualdad de la soberanía, el goce pacífico de la libertad y el reino de la justicia es necesario destacar que debemos respetar un orden de prioridades en el que las pasiones queden a un lado y surjan el respeto, la tolerancia y la solidaridad sin distinción de ideas sino en el concierto de que todos los ciudadanos debemos seguir un mismo camino que es el futuro de nuestros países.

Si seguimos mirando para atrás y retrocediendo cada vez que cambian los gobiernos de turno, desechando lo bueno y dejando de aprovechar lo que está hecho, mejorándolo, nunca nuestros países van a salir adelante, sino que van a quedarse estancados en el resentimiento que sólo trae el desconcierto y el retroceso.

Necesitamos “un orden de cosas en el que todas las pasiones bienhechoras y generosas se encuentren estimuladas por las leyes; en el que las distinciones no nazcan sino de la propia igualdad; en el que el ciudadano se encuentre sometido al magistrado y el magistrado al

pueblo y el pueblo a la justicia; en el que la patria asegure el bienestar de cada individuo y en el que cada individuo goce con orgullo de la prosperidad y de la gloria de la patria... “(Robespierre)

Con el nombre de “buen gobierno” se determina internacionalmente al conjunto de estrategias y medidas encaminadas a procurar el adecuado cumplimiento de las funciones del estado, la probidad en la Administración pública, la seguridad jurídica, la existencia de un real y verdadero Estado de Derecho, en el que se respeten las garantías constitucionales, las libertades civiles y el desarrollo de una economía estable, que permita a la ciudadanía vivir respetablemente.

Hoy todos los gobiernos y la comunidad de naciones mira y controla la corrupción.

A diario aparecen en las noticias de todo el mundo las denuncias y juicios hacia sus funcionarios corruptos.

Esto demuestra que es necesaria la carrera administrativa con funcionarios profesionales que vayan ascendiendo conforme sus aptitudes, políticos capaces de llevar adelante programas de gobierno presentados previamente a la ciudadanía, para que ésta pueda elegir conforme a sus ideales, liderazgo para tomar decisiones ya sea que estén o no de acuerdo a la doctrina de sus partidos políticos, sino teniendo en cuenta que sirven al ciudadano y lo que se necesita es tomar decisiones que beneficien a todos, no a unos pocos.

Por ello es imprescindible analizar que quiere decir gobernabilidad y su relación con la situación actual y luego encauzar una tarea real

y explícita para poder reconstruir un país que sentimos que se está resquebrajando poco a poco.

Gobernabilidad es la capacidad que tienen los gobiernos para ejercer el poder político democrático en forma continua y legítima.

Esto quiere decir que la seguridad jurídica, la estabilidad política y la cohesión social han de ser los valores a tutelar, especialmente en comunidades nacionales en las que las desigualdades van avanzando cada vez más.

En la Argentina de hoy y en muchos de nuestros países latinoamericanos la clase media tiende a desaparecer, ya no existe la “clase media alta” sino una franja social que va decayendo poco a poco, entrando en la pobreza.

Por otro lado, hay grados de pobreza extrema; la tercera edad está prácticamente abandonada a su suerte, al igual que la niñez; la salud está desatendida y la educación pública que fuera un orgullo de nuestros antepasados hoy es cada vez más deficiente.

El sistema jurídico no constituye un marco y límite al ejercicio del poder en cuanto presenta una excesiva politización tanto del proceso de su elaboración como en su aplicación y reforma. Las normas no son de aplicación dominante pues no siempre gozan de plena vigencia en el territorio nacional y el bache entre lo regulado y la realidad, las hace poco creíbles. Los principios del Estado de derecho y el respeto a la legalidad ven limitada su efectividad en las condiciones de extrema pobreza y/o exclusión que no permiten el goce de los derechos.

El desafío más importante del Estado de Derecho en países como los nuestros, es decir de América Latina tiene que ver con la continuidad y profundización de los mismos en los espacios de decisión política a nivel de reforma legal y judicial. En esta tarea es posible visualizar varios posibles temas de futuros desarrollos y que aparecen pendientes de análisis novedosos que otorguen alguna luz explicativa.

La construcción y desarrollo del Estado de derecho hace necesario estrategias tanto desde los gobiernos hacia la sociedad y viceversa. La primera ha sido la vía mas utilizada a la hora de introducir reformas de orden constitucional y legal. Sin embargo, esta no siempre se ha visto fundada en la situación social que vive el país en el cual se implanta sino que en muchos casos se ha privilegiado más su parecido con las instituciones de los países desarrollados. Además no siempre se ha contado con la debida institucionalidad. Ya que ello depende en buena parte tanto de la educación, de los niveles de desarrollo económico, del papel de los sectores modernizadores y del funcionamiento efectivo de las instituciones. Deben existir, por tanto, ineludibles correspondencias entre las instituciones generadas desde arriba y las instituciones de abajo.

El sistema jurídico y el Estado de Derecho no pueden ser neutrales frente a los desequilibrios sociales o de otro tipo presentes en una sociedad, no es posible un sistema legal efectivo en fuertes condiciones de exclusión, marginación y pobreza. Por el contrario, deben considerarse como un instrumento adecuado para la transformación de estas condiciones sociales, lo cual trasciende los limitados esfuerzos actuales especialmente enfocados en un mayor acceso a

la justicia a través del uso de mecanismos alternativos de solución de conflictos. Se debe tener en cuenta las experiencias negativas de leyes que en determinados casos se han convertido en fuentes de privilegio y rentismo.

Los ciudadanos ya no creemos en nuestros representantes; están en juego la división e independencia de los poderes como el desempeño de una Justicia sin influencias políticas. Al ser este uno de los principios del Sistema republicano de gobierno, cuando alguno de ellos no se cumple nos encontramos no sólo ante la violación del mandato constitucional sino también ante la desobediencia del mandato de la ciudadanía, generándose entonces una frustración ante el sistema político y un descreimiento del mismo por parte de la sociedad.

Una mayoría de los latinoamericanos sigue creyendo que la democracia es la mejor forma de convivencia social, pero pone mala nota al desempeño regional de las instituciones estatales y descarta que el sistema esté resolviendo los problemas nacionales, reveló una nueva versión del Latinobarómetro, difundida en Santiago de Chile.

Un 56% de los ciudadanos quiere defender los valores democráticos, a la cabeza de los cuales pone la opción de elegir gobernantes y tener libertades civiles, y un 52% cree que los grupos políticos y los Congresos son indispensables.

Pero apenas un 14% de los consultados en 17 países durante 2002 expresó confianza en los partidos y un 36% aprobó a los gobiernos, que, además, obtuvieron un grado de confianza de sólo 29%, se dice en una síntesis del informe.

Un grado razonable de certidumbre es condición para el desarrollo sostenido de las sociedades. Se trata, entonces, de encontrar un sano equilibrio entre cambio y estabilidad.

El problema fundamental de la gobernabilidad es cuando la crisis deja de ser una excepción para convertirse en regla.

La experiencia demuestra que el desaliento lleva a pensar a los ciudadanos que no vale la pena permanecer en el camino del bien, de la justicia y de la verdad lo que conlleva a pensar que la democracia que por años fue anhelada y la que realmente hemos recibido con tanto entusiasmo, no ha logrado aún la justicia tan largamente esperada, ni ha podido resolver los problemas tan vitales como el trabajo, la alimentación, la salud y la educación para todos.

Pero la defensa de la democracia es fundamental para toda la comunidad, y siempre ha sido un objetivo de la Organización de los Estados Americanos, que ha creado mecanismos al efecto los que se han puesto en marcha ante la amenaza a la estabilidad de los gobiernos democráticos, tal como la Resolución 1080 y el Protocolo de Washington al igual que la “Carta Democrática Interamericana”, aprobada en septiembre del 2001, que destaca la defensa de la democracia, entendiendo ésta “no sólo como la preservación del gobierno popularmente electo, sino, como el cumplimiento de una serie de condiciones que incluyen la defensa de los derechos humanos, y garantías como la separación de poderes” (tal como lo destaca en su introito el Secretario General de la OEA, Cesar Gaviria).

En las sociedades en que la tensión y el conflicto son llevadas al extremo se pone en peligro el orden político y la cohesión social.

Todas son gobernables mediante complejos procesos institucionales de orden político, económico y administrativo que permiten a grupos y ciudadanos articular intereses, ejercer derechos y comprender las diferencias.

La ingobernabilidad, por el contrario, se presenta cuando el Estado de derecho se diluye y se rompen los vínculos entre quienes ejercen el poder público y los integrantes de la comunidad; cuando predominan los intereses partidarios y personales por sobre los sociales.

Aparecen en consecuencia, los conflictos de gobernabilidad que se presentan cuando no se tienen en cuenta las demandas sociales y no existe capacidad de respuestas institucionales.

La única manera de solucionarlo es a través de las vías legales y la concertación política, siempre y cuando se respeten los reclamos de la ciudadanía.

Una mayor preocupación por mantener el orden social, y el respeto hacia la ciudadanía en general, oyendo sus reclamos, y “desoyendo los pedidos partidarios”, permitirían que los Gobiernos no vayan a la deriva, ajustando su agenda a la atención de la coyuntura, y con capacidad de concebir y de instrumentar de manera sostenida un conjunto coherente de políticas públicas.

Se trata de mantener el rumbo, el sentido de dirección, esto es, la capacidad de gobierno, pero no de cualquier manera, sino teniendo en cuenta las necesidades sociales que se presentan día a día.

La gobernabilidad así entendida sólo puede ser democrática y la democracia es un estado en el cual el pueblo soberano, es guiado por leyes que son obra de sus representantes, libremente elegidos por él mismo, en el que existe igualdad siguiendo un orden en el que el ciudadano se encuentre a su vez sometido al magistrado, el magistrado al pueblo y el pueblo a la justicia, asegurándose el bienestar de cada individuo.

La mejor manera de vivir en democracia es cuando se reemplaza el egoísmo por la moral, el honor por la honradez, el decoro por el deber, la tiranía por el imperio de la razón, la insolencia por el orgullo, la vanidad por la grandeza de alma, el bien individual por la voluntad de servicio, la intriga por el mérito.

Esto implica reducir la brecha entre el país real y el país legal, dándole preeminencia al orden constitucional. Escuchando a quienes comparten nuestras ideas como a los adversarios políticos, gobernando para todos y no para unos pocos.

En períodos de elecciones y en ocasiones múltiples, los ciudadanos sienten apatía por acudir a las urnas, ya que no se ve una “renovación” en las clases políticas, “siempre son los mismos” y por inútiles que a algunos pudieran parecerles las elecciones, conviene que las mismas se realicen de la mejor manera posible.

Es entonces cuando los candidatos deben fundar sus aspiraciones en la probidad moral demostrada a lo largo de sus propias vidas, en el valor de sus proyectos, en el compromiso por el bien común, y no en suscitar emociones engañosas.

El aumento desmesurado de la delincuencia común y del crimen organizado han transformado el orden social y han convertido a la inseguridad en un problema insostenible.

Asistimos a diario a asaltos de todo tipo, las muertes de policías y civiles son constantes.

Si la gobernabilidad es ante todo vigencia de las normas de convivencia, es evidente que atentan contra ella la impunidad y la colusión de muchos agentes de la ley con quienes la infringen.

La justicia es lenta, no existe acceso a la misma por parte de las clases más desposeídas y los medios de comunicación fomentan su poca credibilidad.

Ello alienta la pérdida de cohesión entre amplias franjas del tejido social y la adopción del descreimiento en las instituciones, con el consiguiente aprovechamiento de quienes alientan la insubordinación y el vandalismo.

Persiste, el autoritarismo y la marginación en el ejercicio de poder, lo cual excluye a la ciudadanía de la toma de decisiones a nivel local y nacional.

Existe un deterioro de la institucionalidad creada por los Acuerdos de Paz y la débil incidencia ciudadana para rescatar la misma por la ausencia de valores democráticos y liderazgo que no contribuyen a la construcción y fortalecimiento de la democracia.

Relación entre la falta de transparencia-desestabilización económica y falta de seguridad jurídica

En las últimas décadas es moda invocar la ética y la transparencia. Se regula jurídicamente, los políticos la invocan en sus campañas, los líderes religiosos la requieren, los medios de comunicación denuncian constantemente su ausencia y la comunidad la reclama.

Cuando se alude a la ética pública se exigen ciertos valores considerados como fundamentales o deseables en la conducta de los funcionarios públicos como tales, se les exige honestidad, rectitud, probidad, buena fe y austeridad republicana, cumplir y hacer cumplir el ordenamiento jurídico del país, otorgando prioridad al interés público y transparencia en las contrataciones.

Pero debemos hacernos esta pregunta: ¿quién responde por la ética pública?.

Ya que no sólo debemos referirnos a la conducta de los funcionarios sino que el anhelo social debe alcanzar a los ciudadanos cuando éstos se vinculan con el Estado y a su vez ser ejemplo en el desarrollo de su vida social.

La comunidad no debería observar a la ética pública como algo que sólo está referido a los funcionarios estatales; antes bien debería plasmar, incluso normativamente, la exigibilidad de aquella a quienes por cualquier motivo entablen vínculos con el estado.

Pero esta cualidad sólo se consigue con el ejemplo de todos y entre todos y en la comprensión de que es necesario su cumplimiento

para que la sociedad avance hacia un estado de desarrollo libre, sin desigualdades, con solidaridad, y tolerancia.

La conducta virtuosa no se puede lucir en la función pública si antes no está vigente en la propia convivencia ciudadana.

La internalización de una mentalidad transgresora es vivida en muchas ocasiones como un signo vernáculo de vivacidad e incluso de brillo personal, sin advertirse que tal comportamiento degrada individualmente a quien lo practica y se proyecta como un disvalor hacia la comunidad, gravitándola sobre la conciencia individual, neutralizándola o deformándola.

Las disposiciones que fulminan con la nulidad absoluta los actos celebrados en infracción de las normas de incompatibilidad y los pronunciamientos jurisdiccionales que hacen mérito de solvencia técnica y jurídica de ciertos contratistas para enervar pretensiones de estos incoherentes con la buena fe son, en ese orden de ideas, logros que se deberían profundizar.

Ética y Desarrollo

Como bien lo señala Bernardo Klisksberg “En la América Latina en activo proceso de democratización, una sociedad civil cada vez más articulada y participativa está pidiendo una vinculación estrecha de la ética con los problemas del desarrollo...”.

Como ya señalamos, es necesaria la adopción de políticas que se inspiren en valores como la responsabilidad, la solidaridad, la superación de las discriminaciones de género, etnias, razas y cultos, el respeto a los más

desfavorecidos, la preservación de la dignidad humana, la protección de la familia como pilar fundamental de la sociedad.

Es necesaria la existencia de liderazgos con contenido moral, con aptitudes dignas de servir de modelo, con una vida particular intachable, que puedan ser modelos de los ciudadanos de hoy y de las generaciones futuras.

Así lo ha señalado Juan Pablo II en su Encíclica *Sollicitudis Rei Socialis*: “no sería verdaderamente digno del hombre un tipo de desarrollo que no respetara y promoviera los derechos humanos, personales y sociales, económicos y políticos, incluidos los derechos de las naciones y de los pueblos”.

La magnitud ética del desarrollo se expresa en el respeto a la verdad, la honradez, el sentido del deber y la justicia, la consideración al prójimo, la solidaridad, el espíritu de servicio y el anhelo de la perfección.

Hoy día asistimos a un egocentrismo tal que sólo nos preocupamos de nuestros problemas y de nuestro entorno más cercano vivimos indiferentes salvo que ocurra algún hecho que afecte los intereses personales. Como consecuencia de ello nacen el consumismo, el egoísmo y la competitividad, nos preocupa nuestra propia vida siendo indiferentes a los dolores ajenos.

La existencia de la justicia y la solidaridad en la vida económica es una exigencia ineludible para el desarrollo de la comunidad.

En Latinoamérica se han aplicado diversas estrategias de crecimiento

y desarrollo con múltiples esfuerzos por transformar la situación en la que la pobreza, la inequidad y la desintegración social han podido ser doblegadas.

En las últimas décadas se ha comprendido que además del crecimiento técnico y económico, es crucial un desafío ético, es decir, que se deben salvar los valores de justicia, libertad, equidad y solidaridad, porque son esenciales para la supervivencia de la dignidad humana. Esto sólo se logró fortaleciendo la dimensión ética personal de los dirigentes, asesores, funcionarios y un compromiso real en el combate contra la corrupción.

Pero también se hace necesario diseñar mecanismos de análisis, planeamiento y evaluación de las políticas económicas para superar la brecha entre la ética y la economía, para lograr un adecuado nivel social aplicable a toda la comunidad.

Los gobernantes deben tener en cuenta siempre las necesidades de los ciudadanos antes de tomar medidas económicas drásticas que llevan a favorecer a ciertas clases tales como empresariales, sindicales y dejan de lado al ciudadano común, aquel que lucha día a día, que trabaja, cumple con sus obligaciones, paga sus impuestos, y luego con una determinada decisión tomada a la ligera, lo dejan sin sus derechos esenciales como son la igualdad de trato, el derecho de propiedad, el derecho a un trabajo digno.

Es imprescindible recordar las palabras de Rousseau al referirse a la necesidad de conservar la voluntad general ya que ésta es siempre recta y tiende a la utilidad pública “se quiere saber siempre el bien,

pero no se sabe donde está. Nunca se corrompe al pueblo, pero frecuentemente se le engaña, y solamente entonces es cuando parece querer lo malo. Hay bastante diferencia entre la voluntad de todos y la voluntad general; ésta no tiene en cuenta sino el interés común; la otra busca el interés privado y no es sino una suma de voluntades particulares”

Ciudadanía y participación en las decisiones públicas

En la mayor parte de los países de América Latina, la visibilidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil se ha incrementado en forma creciente en los últimos veinte años. La consolidación y profundización de las democracias en el continente, los procesos de descentralización, así como la organización del Estado en materia de formulación de políticas e implementación de programas sociales, han contribuido de manera importante a legitimar la actuación de la sociedad civil en el campo político y social.

Los organismos multilaterales han promovido una mayor participación de las organizaciones ciudadanas en el diseño, ejecución y control de la política social contribuyendo a su visibilidad y a la incidencia de las mismas en las tomas de decisiones, participando en procesos de consulta, decisión, gestión; y control de las políticas públicas.

Ha quedado demostrado a través de las últimas décadas que es necesaria la existencia de espacios y mecanismos de participación pública para que los ciudadanos se involucren directamente en las tomas de decisiones que definirán su propio destino.

Son cada vez más frecuentes las ofertas de formación y capacitación

de recursos humanos que realizan estas organizaciones, se han enfatizado aspectos organizacionales relacionados con la gestión y administración de los servicios sociales, y en los aspectos relacionados con la deliberación pública y la influencia en políticas.

Los esfuerzos de la ciudadanía para participar en decisiones públicas, (leyes o políticas) se hacen a través de diversos mecanismos, los que en muchos casos constituyen redes de diversas ONGs que pueden dedicarse al mismo tema o tener en común algún trabajo en particular, tal lo ocurrido en Argentina con las ONGs que se han unido en un trabajo conjunto con la Oficina Anticorrupción (organismo gubernamental dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos) para lograr la sanción de una Ley de Información Pública.

Entre los diferentes mecanismos que pueden ser utilizados destacan:

- *incidencia directa sobre legisladores o tomadores de decisión de agencias gubernamentales ("lobby");*
- *incidencia indirecta a través de campañas de movilización social y formación de alianzas para la promoción de agendas específicas;*
- *participación en consejos de planificación o concertación de políticas nacionales, departamentales o municipales de carácter general o sectorial;*
- *influencia en las propuestas de candidatos o de partidos políticos;*
- *desarrollo de casos judiciales para establecer jurisprudencia en torno a derechos económicos, sociales y políticos de la ciudadanía;*
- *desarrollo y difusión de investigaciones en temas sociales relevantes.*

Otra herramienta de gran importancia para incidir en las políticas públicas es el impacto de las innovaciones alcanzadas en proyectos de pequeña escala probadas por las organizaciones de la sociedad civil y que pueden ser utilizadas para programas gubernamentales.

Las propuestas de formación desarrolladas por ONG o instituciones académicas del Norte constituyen un material valioso para ser adaptado a las condiciones específicas de América Latina.

La experiencia de incidencia en las políticas de las ONGs en América Latina, aunque ha sido importante, no tiene un nivel adecuado de sistematización que permita extraer los aprendizajes necesarios para el desarrollo de modelos de formación de recursos humanos y de desarrollo de capacidad institucional en esta área. Este es un trabajo que apenas empieza a desarrollarse y que debe ser profundizado, pues es una fuente esencial para el desarrollo de la capacidad institucional de la ciudadanía en América Latina.

Es importante destacar la comunicación virtual que a diario realiza la Revista Probidad de El Salvador, a través de la información que en América se publica en los diversos periódicos por medio de Periodistas contra la Corrupción, la que resulta en muchos casos un ejemplo para ser aplicado en los países de la región a los que llega la información.

Es aquí cuando debemos referirnos a la policy advocacy que son los intentos de influir sobre las decisiones de élites institucionales, en todos sus niveles de acción, en función de intereses colectivos o de grupos representados por determinados ideales que los unen - incorporando en esta última categoría al público en general. Esta enunciación de la incidencia en políticas supone a su vez una interpretación del proceso de las políticas públicas, considerando a cada política pública como un proceso compuesto por diferentes etapas por las que se atraviesa; y que comprenden desde la construcción de un problema público, su incorporación en la agenda gubernamental, el diseño de la política, su

implementación y la evaluación o monitoreo del conjunto de estrategias llevadas adelante. Las estrategias de influencia desarrolladas por la sociedad civil variarán según se trate de la implementación de una política, es decir un tema relevante para la misma y que supone acciones de incidencia diferentes de las desarrolladas en el monitoreo o evaluación de una política.

Estas acciones, diferenciadas de acuerdo a las fases de la política involucradas, demandan capacidades institucionales apropiadas para llevarlas a cabo.

Cada organización necesita capacidad de análisis y, la planificación de actividades políticas, a la vez que los recursos necesarios para acceder a la presentación de la misma ya sea por la vía judicial y/ o legislativa. Como así también la necesidad de la adquisición de recursos complementarios que permitan atraer la atención de los medios de comunicación.

En el proceso de incidencia en las políticas públicas por parte de la sociedad civil, se deben analizar las diferentes fases de la política involucradas:

- *Construcción del problema público*
- *incorporación del problema en la agenda*
- *formulación de una política pública*
- *implementación*
- *monitoreo/evaluación/control*

También consideramos las estrategias y mecanismos de influencia utilizados. En este sentido, las estrategias de incidencia llevadas

adelante por las organizaciones de la sociedad civil se traducen en repertorios de acciones cuyo desarrollo está en estrecha vinculación con las prácticas de acción vigentes en el campo particular del hecho del que se trate (por ejemplo salud reproductiva, acceso a la justicia, derechos humanos, discriminación de género.); con las fases de la política sobre las que se actúa; y con las capacidades institucionales de la organización en cuestión.

Los principales recursos que pueden realizarse son:

- *redes de advocacy nacionales, internacionales y/u organismos internacionales.*
- *lobby en la promulgación de leyes. (con participación, pero éxito relativo en algunos casos, como el que hemos mencionado sobre el proceso que se está llevando a cabo a través de ONGs y la Oficina anticorrupción para lograr en Argentina la sanción de la Ley de acceso a la Información).*
- *campañas de difusión dirigidas a instituciones pero también enfocadas en diversos niveles: partidos políticos, jueces, académicos, politólogos, encuestadores, formadores de opinión y a todos aquellos que pueden ser llamados a participar involucrando a los diversos sectores de la ciudadanía.*
- *participación en consejos, nacionales, provinciales y/o municipales.*
- *preparación y presentación de denuncias, relacionadas con diversos aspectos como pueden ser: conflictos de intereses, con llamados a licitación y adjudicación de las mismas a empresas y/o personas involucradas con el organismo que las otorga, discriminación de personas por diferentes ítems tales como por causa de género, discapacidad, religión, etc., se han mostrado más efectivas las que se realizan ante los medios de comunicación que ante el Parlamento.*
- *Un claro ejemplo de mecanismo de incidencia de la sociedad civil lo demuestra la MESA DEL DIALOGO ARGENTINO, convocada por*

el gobierno transitorio del Presidente Duhalde y de la que participan divididas en diversos sectores ONGs vinculadas a distintos temas uno de ellos y que justamente es el más relevante es el relacionado con la MESA DEL DIALOGO DE LA JUSTICIA en el que intervienen representantes del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo, del Poder Judicial y de las diferentes asociaciones vinculadas a la Justicia, que tiene como fin una reforma judicial integral de la misma.

Construcción de ciudadanía

Ahora bien ¿qué constituye el concepto de ciudadanía? La condición social de un miembro nativo o naturalizado de una ciudad o Estado.

El concepto de ciudadanía destaca que todos somos iguales ante la ley, con derechos que reclamar y deberes que cumplir en tanto somos miembros de una sociedad y un Estado. De esta manera, permite reconocer en el “otro” un conciudadano que está en la misma condición y con el que hay algo común (lo público) que nos une.

Supone consideraciones y tratos mutuos de respeto y consideración igualitaria. Igualmente, esta noción propone la idea de pertenencia, vinculación y membresía a una determinada comunidad política entre cuyos miembros se establecen relaciones de interdependencia, responsabilidad, solidaridad y lealtad. En esta dirección, “yo soy parte de” en la medida en que me siento y me comporto como parte esencial de la sociedad, mereciendo respetos y generando responsabilidades.

La ciudadanía permite la constitución y potenciamiento de distintos actores sociales (individuos, grupos e instituciones) en el sistema político de toma de decisiones colectivas, asegurando la existencia de una verdadera democracia.

Cuando las personas se asumen como ciudadanas e interactúan con distintos actores y sectores sobre la base de respeto y reconocimiento recíprocos (tomando al otro como un semejante), institucionalizan procesos de cambio social consensuado en función de la expansión de sus derechos políticos y sociales.

Por tanto, la ciudadanía, no es sólo un status sociopolítico determinado por un balance adecuado de derechos y deberes; sino también una identidad compartida, vale decir, una expresión de la propia pertenencia a una determinada comunidad política.

Construir ciudadanía es favorecer la participación activa de la gente en la edificación y transformación de la sociedad en la que viven conforme a sus necesidades e intereses, teniendo como fin el respeto mutuo, la igualdad ante la ley, y la mejora de las instituciones a través de una dirigencia capacitada, idónea y responsable tanto en su vida privada como en su vida pública, sin discriminaciones de ningún tipo.

La crisis política vivida en la Argentina y la Argentina de hoy

Desde hace años los argentinos hemos asistido al paulatino desbaratamiento, ya sea por acción como por omisión, de nuestros derechos constitucionales. Hemos visto como los sucesivos Poderes Ejecutivos como los Legislativos han avanzado uno sobre el otro; o han sumado esfuerzos en imponer su voluntad sectorial sobre los intereses de los ciudadanos. Las facultades extraordinarias otorgadas por los legisladores al Poder Ejecutivo sin otro fundamento que la emergencia del momento, se han transformado en un modo de ejercer el poder, obviando el imprescindible debate previo de las medidas que así se instrumentan, en muchos casos sin medir sus consecuencias.

Podemos agregar a este panorama que el Poder Judicial no ha estado a la altura de las circunstancias, cuando, en su caso, miles de Sentencias desconociendo la legitimidad de las leyes, decretos, resoluciones y disposiciones violatorias de los derechos constitucionales de los ciudadanos, han quedado recurridas ante la Corte Suprema de Justicia sin un rápido, efectivo, claro y expreso pronunciamiento que impida las reiteradas violaciones de los derechos acordados a los ciudadanos en la Carta fundamental.

Cabe señalar también, que los medios de comunicación se han radicalizado tomando partido a favor o en contra de grupos políticos, de políticos, funcionarios, y ex-funcionarios, juzgando o absolviendo instituciones, personas y conductas sin resguardo alguno de los derechos de defensa, sustituyendo de hecho al órgano jurisdiccional de tal forma que hoy en la Argentina cualquiera puede ser condenado o absuelto según el medio de comunicación que decida abordar su caso, apartándolos de su Juez natural. De tal forma posponiendo su principal misión de informar en forma verídica e imparcial sobre los sucesos que llegan a su conocimiento, lo han sustituido en la mayoría de los casos relevantes en un virtual juicio mediático sobre el cual existen pocas o ninguna garantía de defensa.

La prensa, en especial la televisiva, contribuye enormemente a la formación interesada de la opinión pública, que deja de ser protagonista principal de los hechos políticos y sociales para transformarse en un mero adherente a la opinión del medio de comunicación con el cual está más relacionado.

Concretamente, no se le provee la información para que elabore

sus propias conclusiones, sino que se le suministra la opinión ya elaborada.

Es así como durante la vigencia de un gobierno democrático, mas allá de sus notorios desaciertos políticos y económicos, durante el año 2001 nuevamente se concedieron facultades extraordinarias, en este caso al Ministro de Economía, iniciándose un proceso de confiscación de los fondos existentes en el sistema financiero, concluyendo el año con criticas generalizadas y consecuentes desbordes sociales que provocaron la caída del gobierno.

El gobierno de transición que asumió a principios del año 2002 gobernó con facultades extraordinarias obtenidas por el mismo Poder Legislativo que en Asamblea lo eligió.

El abandono intempestivo del sistema monetario vigente hasta entonces transformo en millonarios a unos pocos y en pobres a muchos ciudadanos.

La reiterada legislación que se originó durante ese gobierno de transición impidiendo a los ciudadanos el acceso a la Justicia, tema de relevante preocupación nacional e internacional, fue declarada inconstitucional una y otra vez por todos los Tribunales de Justicia del país.

La “emergencia nacional y la “pobreza”, fundamento de las disposiciones legales en critica, no solo no desapareció sino que se ha profundizado.

Los partidos políticos tradicionales, con sus principales dirigentes, se enquistaron en luchas intestinas preocupados por quien o quienes

serían sus futuros candidatos a unas elecciones a las que el pueblo fue llamado a elegir a sus legítimos representantes, relegando la elaboración de programas de efectivas y concretas mejoras en su condición de vida.

La ciudadanía asistió con desaliento a esa lucha entre dirigentes políticos, lucha que no debería haber existido ya que por encima de todo debería haber prevalecido el bien común, la vocación de servicio y el bienestar del pueblo, por sobre cualquier interés personal o sectorial.

La Comisión Permanente del Episcopado del día 14 de marzo de 2003 manifestó, teniendo en cuenta el tiempo de cuaresma que " Jesús tentado en el desierto nos enseñó a pedir a su Padre "no nos dejes caer en la tentación" (L.C. 11.4) y nos exhortó hacia el final de su vida "vigilen y oren para no caer en la tentación (MT. 26,41). La experiencia nos enseña que también los pueblos enfrentan tentaciones. Una de ellas es la del desaliento que lleva a pensar que no vale la pena permanecer en el camino del bien, de la justicia y de la verdad".

De esta forma hizo un llamado a la ciudadanía para reflexionar sobre el recto camino a seguir y sobre cual era el real sentido y finalidad de las elecciones por venir.

Es así como el 27 de abril de 2003 se llevan a cabo las elecciones presidenciales en Argentina, surgiendo de las mismas dos líderes con muy poca diferencia de votos con la particularidad de que ambos pertenecían y pertenecen al mismo Partido Político, diferencia que deberían haber dirimido en un balotaje, en segunda vuelta. En resumen la interna partidaria se extendió a todos los ciudadanos, fueran o no afiliados o simpatizantes al partido o candidato, o decididos opositores

al mismo. En ese singular marco el programa de gobierno quedó absolutamente relegado y los medios de comunicación centraron su examen de la contienda electoral en el eventual rechazo de los ciudadanos respecto de uno u otro de los candidatos, tomando partido incluso los miembros del gobierno de transición. Es así que pese a haber obtenido el primer puesto, el candidato Carlos MENEM renunció a presentarse en la segunda vuelta, dándose la singular circunstancia, de que el candidato de menor representación política Nestor Kirchner fue electo presidente.

Vemos así que las contiendas políticas, pueden dar lugar a que una minoría imponga un candidato con un proyecto institucional que eventualmente no represente a las mayorías nacionales.

En nuestro caso toda la Nación espera que la acción de Gobierno tienda al respeto de las mayorías, restablezca el estado de derecho, se jerarquicen las instituciones teniendo en cuenta los intereses de toda la Nación, abandonándose definitivamente el principio de que el fin justifica los medios. Recuperar la Nación no significa otra cosa que todos los argentinos, no sólo el Gobierno de turno, restablezcan la ética en todos los niveles, y el imperio de la verdad y de la justicia, como únicos fundamentos validos de legitimidad tanto de las acciones públicas como de las privadas, sustituyendo el estado de anarquía por el retorno de la vigencia de los derechos constitucionales, la democracia y los valores republicanos, con capacidad de decisión, con proyección de futuro, con metas propias, con identidad y pertenencia y el perfecto goce de las mismas pues la posibilidad de reconstruir un futuro mejor depende solamente de los argentinos.

Bibliografía

Aristóteles. La política- Editorial Alba- 2000 .

Aristóteles. Etica – Editorial Alba 2000 .

Carta Democrática Interamericana- Organización de los Estados Americanos Washington D.C. – publicación de la Unidad para la Formación Democrática (UPD).

Cassagne Juan C. Cuestiones de derecho Administrativo- Bs.As. Depalma- 1987.

Cassagne Juan C. Derecho administrativo Bs. As. Abeledo Perrot 1991.

Comisión Permanente del Episcopado – Argentina – 14 de marzo de 2003 “Recrear la voluntad de ser nación”.

Dromi Roberto. Derecho administrativo. Ediciones Ciudad Argentina 5ª. Edición marzo 1996 .

Enciclica sollicitudis socialis – Juan Pablo II. .

Etica y desarrollo – La relación marginada
(Compilador) Bernardo Kligberg- Editorial El Ateneo-
Claves de Hoy-agosto 2002 .

Gordillo Agustín. Introducción al derecho
administrativo Bs.As. Abeledo-Perrot 1966.

Marienhoff, Miguel S. Tratado de derecho
administrativo, Bs.As. Abeledo-Perrot- (Tomo III B)
1996.

Mattio de Mascías Amalia. La gobernabilidad
en la Argentina de hoy (www.redinter.org. Red
Interamericana de la Democracia- enero 2002).

Madueño Raúl. Instituciones de derecho público.
Ediciones Macchi- 2ª Edición Actualizada. Diciembre
1999.

Montesquieu. El espíritu de las leyes. Editorial Alba
2000.

Rousseau Jean Jacques. El contrato social.
Longseller.

Robespierre Maximiliano. Libertad igualdad
fraternidad. Longseller.

Proyecto Argentina- bases para el consenso en un plan nacional. (Coordinador) L.M. Savino. Fundación Centro de Estudios Americanos-Buenos Aires- abril 2003.



**Ajuste estructural,
Estado eficaz y reformas al
control**

Carlos Ariel Sánchez Torres*

Documento preparado para el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en ciudad de Panamá, Panamá, del 28 al 31 de octubre de 2003.

**Director del Centro de Investigaciones de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario y Profesor Titular de la misma.*

Abstract

El artículo explica los procesos de cambio estructural en la vida institucional del Estado, así como en las formas de control que lo regulan para evitar problemas relacionados con el insuficiencia fiscal, el desequilibrio de las finanzas del Estado y la burocratización de la función pública, dado que generan costos negativos en los procesos de la gestión económica y social, impidiendo así, que la sociedad tenga condiciones óptimas para su desarrollo.

Palabras clave: Ajuste estructural, control, déficit fiscal, estabilidad económica globalización.

The article explains the processes of structural change in the institutional life of the State, as well as in the forms of control that regulate it to avoid problems related to the fiscal insufficiency, the imbalance of the finances of the State and the bureaucratization of the public function, since they generate negative costs in the processes of the economic and social management, thus preventing, that the society has optimal conditions for its development.

Key words: Structural adjustment, control, fiscal insufficiency, economic stability globalization

Contexto

A comienzo del siglo XXI, el mundo se encuentra en un momento de cambio profundo, transformación y gran complejidad. El orden y la predictibilidad de la época de la Guerra Fría han cedido paso a un sistema internacional donde rige la incertidumbre, el desorden y las contradicciones. En el mundo de la postguerra Fría no hay una estructura global clara, nuevos ejes de conflicto reemplazan la confrontación bipolar, las reglas del juego de la política y economía global no son evidentes, y hay poco consenso acerca de los desafíos y los peligros más sobresalientes que nos amenazan.¹ La inestabilidad y complejidad que han reemplazado el conflicto este-oeste se han agravado e intensificado por el poder de las fuerzas de la globalización que afectan cada rincón del mundo. En conjunción con la desaparición de los parámetros estrictos de la Guerra Fría, la velocidad y la dirección con las cuales la dinámica tecnológica global, la globalización de la producción y la proliferación de nuevos actores que están revolucionando el mundo de la postguerra Fría son agobiantes. La difusión global acelerada de prácticas y conocimiento en las esferas económicas, políticas, socioculturales y tecnológicas que permean todos los niveles de las estructuras sociales, y que encogen las distancias sociales y geográficas que separan la gente, ha afectado cada dimensión del sistema global.²

El sistema económico internacional se estructura en la actualidad con base en cuatro pilares que cumplen unas funciones específicas muy particulares, destinadas a sostener relaciones pacíficas entre

¹ Mason Ann. En su versión más elaborada del trabajo: "Las implicaciones de la Globalización: La Reconfiguración del Estado", publicado en Bogotá por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

² Ibid.

las naciones, de manera que se pueda generar espacios de libertad en asuntos económicos. Estos cuatro pilares de la organización económica mundial fueron creados poco después de haber terminado la Segunda Guerra Mundial, en la conferencia “Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, que tuvo lugar en New Hampshire, cuyo ánimo primordial sentaba sus bases en evitar futuros conflictos bélicos originados por cuestiones económicas dentro del contexto internacional.

Desde hace varios años, diversos economistas, politólogos y asesores de grandes empresas, han dinamizado la globalización como un acontecimiento nuevo e inédito en el devenir del capitalismo, sostenido que es un proceso inexorable e ineluctable al cual es menester adoptar, sometiendo nuestra estructura social, económica y política para recibir los beneficios de ingresar en la abundancia y modernidad de un hipotético primer mundo.³

Algunos de los aspectos que han contribuido a profundizar el proceso de globalización, podrían ser:

1. *La sistemática expansión mundial de las Corporaciones Transnacionales (C.Ts.) productoras de bienes y servicios, como también la de las*

³ El rasgo distintivo de la llamada “globalización”, anticipada hace 150 años en el Manifiesto Comunista redactado por Carlos Marx y Federico Engels, y estudiada por Lenin a comienzos de siglo bajo la categoría del Imperialismo. El fenómeno de expansión internacional del capital va sufriendo mutaciones e incorpora especificidades de cada tiempo histórico, pero mantiene esencialidades contenidas en El Capital. La expansión internacional es la forma de superar los límites de los mercados locales. La necesidad de valorizar los capitales disponibles impulsa la búsqueda y creación de nuevos mercados, y en ese papel el desarrollo de instrumentos monetarios y financieros ha servido de apoyo para apuntalar los nuevos negocios. En sus estudios sobre la acumulación originaria del capital Marx señala el papel jugado por la deuda pública, con lo que estaríamos señalando un instrumento de política económica muy antiguo, utilizado en jugar a futuro las condiciones de funcionamiento de la economía. El tema que ha sido muy estudiado en nuestro siglo, desde el clásico “multiplicador” hasta las teorizaciones merecedoras de algunos Nóbel en torno de los mercados especulativos y las operaciones a término en conexión con las teorías del juego y la ley de los grandes números.

grandes corporaciones bancarias, mediante sus inversiones de capital, las adquisiciones y fusiones que se realizan entre ellas, y el acaparamiento de los adelantos tecnológicos en casi todos los países del mundo, lo cual les ha posibilitado una enorme influencia económica, financiera, comercial y también política

- 2. La creciente expansión del capital financiero y especulativo.*
- 3. El continuo avance del desarrollo tecnológico producido en todos los sectores económicos y especialmente en la informática y en las comunicaciones.*
- 4. El incremento del intercambio comercial mundial.*

En los últimos años se ha insistido en que hubo un cambio cualitativo en la relación del Estado nacional vis a vis el mercado mundial que obliga a una redefinición de los términos tradicionales de los conceptos de soberanía y autonomía estatal. El avance del proceso de mundialización capitalista conocido como “globalización” ha cambiado los escenarios materiales y simbólicos sobre los que se construyeron las relaciones entre los estados y al interior de ellos en la etapa que siguió a la Segunda Guerra Mundial. La crisis del modelo de Estado benefactor y el auge de la lectura y el recetario neoliberal se esparcieron por el mundo, junto a una visión hegemónica que sirvió para acotar sustancialmente los márgenes de elección y decisión autónoma.

Se afirma que esta mutación en la economía mundial implica que, aunque la mayor parte de la actividad económica sigue teniendo carácter nacional o local, el núcleo básico que marca los ritmos y orientaciones de inversión e influye sobre los mercados, es global: tiene la capacidad de funcionar como una unidad en un ámbito que abarca todo el planeta, a través de sistemas de información y redes de transporte informatizados.

Por su parte, las economías atrasadas o periféricas son estructuralmente vulnerables debido a las características de su especialización productiva y comercial, que las someten al deterioro de sus ingresos de exportación y/o a variaciones bruscas de esos ingresos. Debido a esto, tienen insuficiencia de ahorro interno, y dependen para crecer del financiamiento externo en la forma de préstamos o inversión externa.⁴ Así, resultan vulnerables tanto a los movimientos de precios en el mercado internacional como a las condiciones del mercado financiero externo en lo que se refiere a tasas de interés y oferta de capitales.

El Estado actual y sus componentes locales hay que situarlos dentro del marco de la “globalización”, fenómeno complejo en virtud del cual las restricciones de la geografía, en todos los aspectos, pierden cada vez más importancia o se desvanecen y los Estados Nacionales se entremezclan y se implican a través de relaciones y actores transnacionales, en redes cada vez más densas y ramificadas.

Desde este punto de vista, la globalización trae consigo un mercado mundial cada vez más poderoso, interrelacionado y complejo, el cual precisamente en virtud de su creciente importancia, substituye, y en ocasiones, hace irrelevante el quehacer político de los Estados nacionales.

Debe insistirse, por tanto, en un mundo multipolar, pero democrático, capaz de crear organizaciones regionales más allá de los Estados-Nación, y que permitan enfrentar a los grandes monopolios privados que reinan en un mundo globalizado y así mismo que tengan la

⁴ Sevares, Julio. Globalización y la vulnerabilidad externa.

capacidad de emprender negociaciones colectivas a nivel interregional.

Esta regionalización permitiría avanzar en los siguientes temas:⁵

- 1. Reglas de acceso al mercado, para un nuevo marco de la OMC. Esto puede facilitar el comercio de países como Colombia en mejores condiciones que las actuales.*
- 2. La reorganización del mercado de capitales, con el fin de evitar la especulación financiera internacional, lo que exige replantear el papel del Banco Mundial.*
- 3. La estabilización de los sistemas monetarios, con el fin de llegar a acuerdos regionales que aseguren una estabilidad relativa de los cambios, lo que evitaría el impacto de devaluaciones al interior de los socios comerciales, de una región.⁶*

Durante la década de los setenta los países periféricos estuvieron también sometidos a las tensiones derivadas de las políticas cambiarias de los países centrales. En esos años, las fluctuaciones de los tipos de cambio de los países industriales provocaron presiones sobre los regímenes cambiarios de la periferia. Paralelamente, la inflación y posterior recesión de los países centrales se convirtió en una fuente de inestabilidad para economías periféricas, en algunos casos poniendo fin a décadas de estabilidad de precios, y en otros frenando procesos de estabilización iniciados.

Para América Latina, este sistema de liberalismo económico llegó representado en la privatización de las actividades estatales; teniendo en cuenta, que no sólo se involucraron el proceso los entes

⁵ Sánchez Torres, Carlos A. "Globalización y soberanía monetaria". Ensayo. FUNDEBOYACA: Tunja. 2001.

⁶ Amin, Samir y Herrera Rémy. "El sur en el sistema mundial de transformación". Trad. Por Gisela Daza. Trabajo Globalización e inequidades. Siglo del Hombre Editores Limitada, Bogotá 2000. Págs. 11-18.

económicos, sino todos aquellos que dependían del Estado de forma directa, o aquellos de economía mixta.

El Estado como agente económico dejó de existir en Europa⁷ y en los principales países de América Latina en la década de los 90 y hoy el proceso ha prácticamente concluido. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú, pueden ser citados como ejemplos en el campo de las privatizaciones. En estos países, el Estado ha sacado a la venta sus principales empresas industriales, comerciales y sociedades económicas y se ha llegado a privatizar hasta las empresas de prestación de los servicios de salud, previsión social, fondos de pensiones y los servicios públicos esenciales, como transporte, agua, luz, teléfonos y buena parte del servicio de seguridad ciudadana. También la contratación y las relaciones laborales públicas cambian cada vez más hacia formas privadas. La Banca Mundial y el Fondo Monetario Internacional han presionado el cambio, pero la privatización, sobre todo, se ha tenido que admitir luego de los fracasos del modelo de economía estatal o de aquellas economías que tenían un fuerte sector público.⁸

Este cambio, esta privatización se dio gracias a la influencia que creó la extensión del socialismo por parte de la URSS; es la nueva concepción que se genera del mercado, mirado desde la ley de la oferta y la demanda que propusieron Keynes, Smith y Ricardo.

⁷ Debbasch, C. « Les privatisations en Europe », Paris, 1989.

⁸ Sobre privatización en latinoamerica ver, DROMI, J.R Reforma del Estado y Privatizaciones, Buenos Aires, Ed. Astrea, 1991. TAFUR GALVIS, ;, A. “La Constitución de 1991 y la modernización del Estado colombiano -Privatización de empresa públicas”-, Bogotá, Ed. Universidad Externado, 1993, pp. 181 ss.

Formas de control

Dentro del sistema económico de cada nación, el Estado cumple funciones básicas referentes al ordenamiento y la regulación de todas las actividades que se adelantan en su interior; ellas se inician mediante la conformación de una estructura legislativa que produce normas de conducta generales y particulares, para el desempeño correcto de las tareas. Así mismo, por medio del sistema normativo se toman todas las medidas necesarias para regular el comportamiento de sus agentes económicos, incluido él mismo, tendientes a fomentar el desarrollo social y el crecimiento económico, a brindar y satisfacer las necesidades por medio de los servicios públicos, distribuir con eficiencia los recursos del Estado y atender de manera adecuada todos los fenómenos y problemas socioeconómicos, coyunturales o estructurales que se le presenten.

La otra concepción del Estado se da cuando se convierte en *agente* del cambio, en productor de bienes y servicios, inversionista, bancario, “capitalista”, empresario, en el sentido de ser gran propietario de medios e instrumentos de producción. No sólo es también planificador o programador de la economía y de la sociedad, con más poder que el *Leviatán*.⁹

Como es sabido, la crisis de la deuda dio lugar a profundos cambios en la estrategia de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe. A medida que fue quedando de manifiesto que no se trataba de un evento transitorio sino más bien de un cambio permanente en el entorno macroeconómico, las medidas iniciales se transformaron

⁹ AMATO, G. “Lo Stato sociale. Verità e problemi in Forme di Stato e di governo, Manuale di diritto pubblico”, I I Mulino, Bologna, 1998, v. I, pp. 52 ss.

rápidamente en programas de ajuste estructural orientados a promover las reformas económicas compatibles con el nuevo escenario.

De esta manera, a partir de los ochenta, las economías de América Latina y el Caribe, con diferentes grados de intensidad, iniciaron un amplio programa de reformas estructurales, entre las que destacan la liberalización comercial y la integración económica; la apertura a la inversión extranjera; la liberalización de precios; la desregulación de los mercados financieros; la flexibilización en el mercado de trabajo; la privatización, desincorporación y capitalización de empresas públicas; el cambio del modelo de financiamiento de la previsión social; y la descentralización fiscal, especialmente de la prestación de servicios sociales en educación y salud.

En buena medida, la crisis de los ochenta reflejó una crisis de la concepción del Estado como actor del proceso de desarrollo. En consecuencia, la reorientación del desarrollo regional ha girado en torno a la revisión del rol asignado al Estado, configurando un cambio permanente de régimen fiscal. Así por ejemplo, los procesos de privatización y modernización han significado en muchos países ingresos extraordinarios en el corto plazo y reducciones permanentes del gasto y el empleo públicos, al tiempo que han incrementado las demandas de un adecuado sistema de regulación de los servicios privatizados. La descentralización significó alterar la distribución de recursos y competencias entre diversos niveles de gobierno y, con ello, los esquemas de transferencias intergubernamentales.

De igual modo, la liberalización comercial exigió modificar las estructuras tributarias, aumentando la importancia relativa de las bases imponibles internas (principalmente sobre el consumo, en la forma de

impuesto al valor agregado, IVA). Junto con ello, la desregulación del sistema financiero —orientada a promover el desarrollo del mercado interno de capitales— facilitó, en varios casos y con grados diversos, el cambio del modelo de financiamiento de la previsión social, de sistemas de reparto hacia sistemas de capitalización, permitiendo de paso una ampliación del financiamiento interno del gobierno y del sector privado, incluyendo, potencialmente, los proyectos privados de infraestructura.

El nuevo contexto externo de globalización y el notable incremento de acuerdos comerciales a nivel subregional agregan nuevos desafíos, sin eliminar los anteriores. En efecto, el proceso de globalización acentúa la integración e interdependencia de mercados.

Ajuste estructural y la reconfiguración del Estado colombiano

Colombia no ha escapado de las tendencias globalizantes que encierra dicho proceso, y desde finales de la década de los 80's e inicios de los 90's, ha venido articulándose decididamente a ellas mediante una serie de transformaciones en las formas de intervención de Estado en los procesos económicos, sociales y políticos, que ha redundado en la composición e incidencia de las fuerzas sociales en la sociedad colombiana, y por supuesto, buena fuente de ello ha radicado en el tema económico.

El tema del ajuste estructural, comienza a ser una preocupación para la economía colombiana a partir de 1991, con la liberalización del modelo económico que requiere condiciones fiscales, y económicas, cuyo cumplimiento es en buena parte responsabilidad de la Banca Central. Hacia 1997, el modelo hizo crisis en Asia, Rusia y Brasil y la receta para evitar el contagio entre nosotros, fue altas tasas de interés para evitar

fugas de capital y controlar riesgos inflacionarios. Como consecuencia, el crecimiento económico dejó de avanzar en el segundo semestre de 1998 y dos años después, en medio de la peor recesión del siglo XX, la Corte Constitucional se percató del impacto de las altas tasa de interés en los créditos de vivienda y reliquidó los mismos, como consecuencia de polémica decisión. De la misma manera, un modelo de libre circulación de capitales, genera una exposición impredecible de riesgo cambiario para el país, con una moneda sobrevaluada hasta 1998, con un crecimiento de la deuda externa, pública y privada, estimulado por ello, en el marco de la libre movilidad de capitales. Una de las consecuencias de la crisis ha sido agravar el déficit fiscal, ocasionado previamente en buena parte por el aumento de los gastos del estado, como efecto de las reformas constitucionales de 1991. La exigencia de equilibrio fiscal, y la financiación del mismo a través de créditos externos o del mercado, no inflacionarios, ha generado crecimiento de la deuda y alza de las tasas de interés. Hoy la nación es el principal deudor del sector financiero y el servicio de la deuda, supone el 30% del presupuesto nacional.

Igualmente, una de las causas del ajuste, esta dada por la propia actitud del FMI, frente al ideal de paridad monetaria a nivel internacional, ya que el organismo multilateral presiono la limitación a las devaluaciones y el control a la inflación en cada uno de los países donde irradia su acción; para ello la Banca Central autónoma, en nuestro caso el Banco de la República, se dedicó a controlar la inflación, a través de altas tasas de interés, lo que consecencialmente tuvo efectos recesivos.

Dentro de este cuadro recesivo, el gobierno ha tenido como salida financiar su funcionamiento por medio de la contratación de créditos externos, en parte por que la deuda interna es bastante gravosa por los

altos intereses, y esta situación se predicó también en el sector privado que buscando intereses y condiciones de crédito más competitivas, se endeudo por fuera, incrementándose en gran medida la deuda privada externa.

Ante la deuda creciente colombiana, y la amenaza de una posible moratoria en sus pagos, el FMI buscó los instrumentos que permitieran el pago efectivo de Colombia, como deudor, frente a sus acreedores internacionales; así nace el Acuerdo Extendido, como mecanismo dirigido a restringir el gasto para pagarle al Acreedor.

Para ilustrar todo la crisis que viene tratando de solucionar el ajuste, será necesario tener en cuenta las siguientes cifras: El monto del déficit fiscal con relación al PIB, ha venido aumentando en forma alarmante durante los últimos tres años; tanto en el Gobierno Central Nacional (GNC), como en lo referente a la totalidad del Sector Público No Financiero (SPNF); como enseguida se explica:

- *En cuanto hace al déficit del GNC, se observa la siguiente evolución: 2.66% (1995), 4.74% (1996), 4.6%(1997) y según la Contraloría General de la República, en 1998 fue de 5.36%.*
- *El déficit del SPNF, aumentó de la siguiente forma: 0.23% (1995), 2.6%(1996), 3.65% (1997) y según la Contraloría General de la República, en 1998 fue de 4.02.¹⁰*

El ahorro corriente del Gobierno Central, es decir ingresos corrientes menos gastos corrientes incluyendo intereses de la deuda, ha sido

¹⁰ Las cifras correspondientes a 1995, 1996 y 1997 tomadas de CLAVIJO VERGARA SERGIO, "Política Fiscal y Estado en Colombia", Banco de la República, Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes; Santa Fé de Bogotá D.C. , 1999 pags. 19 a 21 y 36 a 84.

Las cifras correspondientes a 1998 han sido tomadas de CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA, "Informe sobre la Situación de las Finanzas del Estado y la Deuda Pública", Bogotá, Agosto de 1999; pags 36 y 45.

negativo desde 1995, llegando al – 4.4% del PIB en 1998. Así, se observa que en 1994 con los ingresos corrientes el Gobierno alcanzó a cubrir el 93.5% de sus gastos corrientes, mientras que en 1998, sólo pudo cubrir el 72.6%. Situación agravada por el hecho de que a pesar de sucesivas reformas tributarias, la evasión y la elusión tributarias han hecho posible que los ingresos corrientes de la Nación disminuyan su participación en el PIB del 11.8% en 1994 al 11.6% en 1998.

Las causas inmediatas del déficit radican, según lo explica el Director de la Comisión de Racionalización del Gasto Público, Gabriel Rosas Vega, en los gastos de funcionamiento y el servicio de la deuda.¹¹

El impacto de esta situación deficitaria ha podido ser disminuido en parte, gracias a las privatizaciones (venta de activos del Estado y concesiones)¹² y a los excedentes financieros de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, especialmente Ecopetrol, Carbocol y Telecom.¹³ El déficit se ha financiado a través de un creciente endeudamiento.

Pero el número de activos es limitado y quedan ya pocos bienes que privatizar y el endeudamiento público ya ha alcanzado límites peligrosos, pues el gobierno está acudiendo a este mecanismo para financiar gastos de funcionamiento y no inversión pública.

El llamado “Ajuste Estructural de las Finanzas Públicas” se concreta, desde el punto de vista legal, en modificaciones normativas (reformas constitucionales y legales), que pueden agruparse al alrededor de tres

¹¹ ROSAS VEGA GABRIEL, “El déficit Fiscal en Colombia”, Revista CONSIGNA, fundación Universitaria del Área Andina, Bogotá, I trimestre de 1999, pags. 46 y 47.

¹² CLAVIJO VERGARA SERGIO, Op. cit. pag. 47.

¹³ ROSAS VEGA GABRIEL, Op. cit. pag. 47.

propósitos principales, como son suprimir “rigideces presupuestales” y resolver problemas o grupos de problemas que en si mismos son fuente de gasto público de mala calidad; mejorar los instrumentos de control de gasto, en especial aunque no exclusivamente, el control fiscal; y mejorar el nivel de los ingresos públicos, especialmente los tributarios.

No es una clasificación absoluta, algunas de estas reformas tocan varios de esos temas, como sucede con la ley 617 que pone término a varias circunstancias que originaban el gasto público de mala calidad en las entidades territoriales, entre ellos, el gasto en materia de cuerpos colegiados y órganos de control, incluyendo las contralorías Departamentales y Municipales. Pero, en términos generales, esta clasificación mantiene validez.

De otro lado, es bueno ubicar el “ajuste estructural de las finanzas públicas” dentro del marco del acuerdo extendido suscrito por Colombia con el Fondo Monetario Internacional, advirtiendo, que no todas las leyes objeto de análisis se suscribieron en vigencia del mismo, como sucede con la ley 533 y el acuerdo con el Fondo incluye un gran grupo de reformas que no hacen parte del ajuste fiscal, como sucede con la llamada flexibilización laboral.¹⁴

Dicho acuerdo fue la respuesta a las crisis financieras asiáticas, dando como resultado lineamientos muy claros: políticas interiores y entorno económico mundial sano. Dentro de ese entorno económico

¹⁴ Para un análisis completo del acuerdo suscrito con el Fondo Monetario Internacional y las reformas a las cuales se comprometió el país en virtud del mismo, ver LIZARAZO RODRÍGUEZ LILIANA, “ El Acuerdo Extendido Celebrado entre Colombia y el Fondo Monetario Internacional”; Revista Estudios Socio Jurídicos; Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia- Grupo de Investigadores “Carlos Holguín Holguín”; Vol. 4, Número 1, Bogotá, marzo de 2002. págs. 83 a 101.

internacional, el denominado sistema financiero internacional es un punto central. En esta dirección, se encuentran temas como la transparencia, y la responsabilidad, la implementación de los códigos de buenas prácticas, la liberalización de los mercados de capitales, el papel del sector privado en la prevención y solución de las crisis y el mejoramiento en los sistemas de control de los mercados financieros.

Un hecho importante fue la pérdida temporal de acceso al financiamiento privado por parte de los denominados países emergentes; fue una situación ocasionada fundamentalmente por el temor a una contracción mundial del crédito. El mismo FMI tuvo inconvenientes para ayudar a sus miembros, pero dada la demanda masiva de financiación, se tuvo que acudir a un aumento de las cuotas partes a fines de enero de 1999. Quienes más se beneficiaron de estos créditos fueron Brasil y Rusia, aunque otros países también recibieron importantes ayudas como Bulgaria, Indonesia, Corea, Paquistán, Filipinas, Tailandia y Ucrania. El Balance a abril de 1999, dentro de las denominadas líneas de crédito comunes, era el siguiente: 9 acuerdos de confirmación y 12 acuerdos extendidos. Se creó igualmente una nueva línea de crédito denominado “preventivo” que busca justamente prevenir crisis y consolidar la confianza en los mercados de países que aplican una política económica fuerte pero que a pesar de ello, pueden llegar a tener problemas en la balanza de pagos debido a un contagio de una crisis.

Dentro del informe anual del FMI para el 2000, se mencionan como hechos económicos importantes, la mejor resistencia de la economía mundial (mejor de lo que se esperaba) frente a las crisis financieras de 1997 y 1998. Sin embargo, a pesar de una leve recuperación en los flujos financieros hacia mercados emergentes y de una cierta disminución en

los costos de los diferentes mecanismos de financiación, en todo caso los desequilibrios fiscales y externos siguieron mostrando grandes problemas para algunos países. El aumento de la demanda en los países industrializados mejoró las perspectivas exportadoras para muchos países; pero paralelamente se presentó un alza muy fuerte en el precio del petróleo, al tiempo que el precio de otros productos básicos llegó a niveles muy bajos.

Desde una perspectiva regional, se presentó una recuperación en la actividad económica de los países asiáticos, y en un menor grado en Rusia. Por el contrario, en América Latina el promedio del producto económico se mantuvo sin modificaciones. Sin embargo, el FMI anota que el efecto macroeconómico de la crisis financiera de 1998 y 1999 fue menos grave en nuestra región frente a lo sucedido en Asia. Se observa una buena recuperación de Brasil, Chile y en menor medida de Argentina. Pero Colombia, Ecuador y Venezuela registraron una contracción económica más pronunciada.

A lo anterior cabe agregar, una agenda de temas aún por desarrollar, como la reforma pensional, el nuevo régimen de regalías,¹⁵ la Ley de Transparencia Fiscal y una posible reforma al régimen tributario como resultado del informe que presente la “Comisión de Ingreso”. En tal sentido, el proceso deberá continuar en el próximo gobierno; seguramente dentro del marco de un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.

Pero la estabilidad macroeconómica es sólo un pilar para el desarrollo económico. Los otros son buena infraestructura, buen funcionamiento

¹⁵ Proyecto de ley 126 de 2001, a punto de aprobarse en último debate al momento de escribirse este trabajo.

del mercado, una burocracia eficiente, procesos de transparencia y como medio para llegar a ella, la innovación tecnológica. Además, el crecimiento económico y los elementos señalados, tienen que beneficiar a toda la población y no a una minoría. La reducción de la pobreza y, en la medida de lo posible, la igualdad de oportunidades para todos tiene que ser un objetivo prioritario de política. De hecho, la desigualdad del ingreso es muy alta en muchos países de América Latina, aunque Colombia no es el peor caso a este respecto. Sin embargo, la reducción de la pobreza en Colombia y una provisión mejor de servicios sociales y públicos, al igual que la transparencia y la eficiencia del gasto público siguen siendo una prioridad. En efecto, no existe una interrelación entre crecimiento, reducción de la pobreza y estabilidad macroeconómica. Todos son parte del mismo círculo vicioso. Adicionalmente, el crecimiento y la reducción de la pobreza son también ingredientes críticos para que el proceso de paz sea exitoso.¹⁶

Así las cosas, la reestructuración de la economía, que es parte de la reestructuración del Estado y de la sociedad, se expresa como modificaciones en tres niveles de las relaciones sociales:

- a) Las que se establecen entre los trabajadores y los empresarios que se definen por la flexibilización laboral y salarial y constituyen parte de una tendencia para hacer más flexible la producción en su conjunto. El tema pasa por modificar el acuerdo logrado tras años de luchas desarrolladas al amparo de una sindicalización creciente hasta mediados de los '70. Esa sindicalización era parte de un proceso de constitución y desarrollo del poder de los trabajadores que afectó la rentabilidad de los capitales, es decir, su tasa de ganancia. A su vez, el desempleo masivo actúa como factor disuasivo para inducir el

¹⁶ Ibid.

consenso de los trabajadores a políticas que promueven la reducción salarial y la precariedad del empleo, donde el trabajo en negro se estima en un 38% de la fuerza de trabajo con ingresos reducidos en un 40%.

- b) Las que se derivan de las funciones del estado, donde las privatizaciones son el aspecto más visible. En realidad se trata de nuevas funciones asumidas en áreas que trascienden la economía y alcanzan a la salud, la educación, la previsión social, la seguridad o defensa, entre otras. Ello tiene que ver con el propio régimen político y la reorganización del poder estatal, tanto del ejecutivo como del legislativo y el judicial. La reformas constitucionales, laborales, tributarias y financieras, o la reestructuración estatal, deben inscribirse en este plano. Por eso se debate sobre las reformas de primera generación, tales como la privatización de empresas públicas, y de reformas de segunda generación, por ejemplo la reforma al sistema financiero, tributario y laboral. No se trata, como algunos plantean y suponen, de “menos Estado”, sino de otra funcionalidad de éste. Si miramos el presupuesto veremos un crecimiento de las partidas, pero donde se privilegian, entre otros gastos, los intereses del endeudamiento externo. Para 1999 se ha presupuestado una cifra similar a la de 1998, y sin embargo, junto al incremento previsto en intereses de la deuda pública se aumentan también los gastos de seguridad y defensa, lo que implica necesariamente una merma en otras partidas del gasto público social.
- c) Las que resultan de las relaciones internacionales en el marco de una política de apertura importadora y con grandes facilidades para el movimiento internacional de capitales, como resultado de la cual existe un proceso de subsidio a la producción externa y de relativa desindustrialización, con cierres de plantas locales, mayoritariamente de Pymes, y a la vez una creciente venta de activos locales a

capitales externos. El fenómeno se extiende al comercio, la banca y los bienes inmobiliarios. Se trata de una estrategia donde los capitales buscan realizar rentabilidad en los mercados solventes, y para ello organizan mercados que superan la escala nacional y luego pretenden cercarlos a la competencia extra-regional, tal como el caso del Merconorte. Se verifica una tendencia del capital transnacional a fracturar cualquier estrategia proteccionista que no los incluya, generando a su vez múltiples contradicciones, como las que se verifican entre el Merconorte y el ALCA, o entre la estrategia norteamericana hacia Latinoamérica y la de Europa e incluso Japón hacia la región. En Colombia, como en el resto de Latinoamérica, la influencia de los organismos financieros internacionales y de los acreedores externos ha sido fundamental para incidir en la estrategia de inserción subordinada en las nuevas condiciones que resultan de los modos de operación financiera del Estado trasladado a los mecanismos de ingreso y egreso de las finanzas públicas.

El pronóstico en torno de las políticas de gobierno seguirá estando signado por el ajuste y la reestructuración. La continuidad de los compromisos asumidos por el gobierno nacional con el FMI augura una perspectiva de ahondamiento de la regresividad, que se potencia por las previsibles consecuencias para Colombia.

El tema es de gran trascendencia. Hoy la clasificación del presupuesto es económica, lo que significa que se divide en gasto de funcionamiento, social y de inversión. Esta división lleva a que la información sobre cualquier proyecto concreto esté fragmentada y sea muy difícil entender y medir la productividad del gasto público. Como resultado, no hay una conexión clara entre el medio (el presupuesto) y el objetivo (los proyectos), de modo que las decisiones de política de gasto reciben

escaso debate, a pesar del creciente interés de la opinión pública por los asuntos fiscales. Con los cambios que se están impulsando, los ciudadanos y sus representantes en el Congreso podrán leer el presupuesto de manera distinta, y entender las prioridades de gasto público del gobierno y su productividad.

La credibilidad del gobierno y la efectividad pública se reconocen como elementos necesarios para la inserción de las economías nacionales en los mercados globalizados. Desde distintas instancias se reclama la adopción de códigos de buena conducta y la divulgación de información confiable en forma oportuna. Organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL y el Banco Mundial vienen promoviendo la adopción de normas y principios que conduzcan a la transparencia de la gestión gubernamental, con el fin de mejorar la eficiencia y disminuir riesgos de desestabilización. El respaldo de los países para lograr una mayor transparencia fiscal evitaría, en algún modo, diseminar crisis en el contexto de la globalización.¹⁷

Sobre la mesa hay otras iniciativas que se suman al mismo propósito. El proyecto de ley de responsabilidad fiscal, que entra en estos días a tercer debate, incluye acciones que mejorarán la transparencia fiscal y el cumplimiento de las metas fiscales. Adicionalmente, el texto del referendo contiene una iniciativa sobre el proceso presupuestal que, aunque ha recibido críticas por su complejidad operativa, propende en últimas por que haya un mayor debate. Así, en varios frentes se está atacando la gran pobreza que caracteriza el diálogo entre el gobierno y la sociedad respecto a la productividad del gasto público. Este año

¹⁷ Contraloría General de la República. "Reasignación de la carga tributaria en Colombia. Propuestas y Alternativas".

podría darnos una sorpresa al marcar el inicio de la democratización del debate fiscal, lo que comenzaría a hacer posible el retorno de la confianza y credibilidad a la política fiscal.

Hoy la contabilidad del presupuesto general de la Nación es poco transparente: varios estudios muestran que por el rubro de gasto social cabe toda clase de gasto y que la contabilidad creativa está a la orden del día. Por tanto, el análisis del FMI sugiere, en primera instancia, modificar la clasificación de las partidas que componen el presupuesto, en el marco de una estrategia en la cual también participa el Banco Mundial para aumentar la transparencia y la comunicación con los ciudadanos respecto al proceso.

El gobierno cumplió la meta de déficit negociada con el FMI". Así tituló el Ministro de Hacienda un comunicado el pasado 18 de marzo, pues según cálculos del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), el déficit consolidado alcanzó un -3,6% del PIB en 2002, cuando la meta negociada con el Fondo en diciembre pasado fue de -4,1%. El anuncio no fue respaldado por un documento del Confis, como era costumbre. De un tiempo para acá, los documentos más cruciales muestran un rezago significativo entre la fecha en que son distribuidos y la fecha atribuida a los mismos, lo cual dificulta el monitoreo de la evolución de la política fiscal.

Al hacer las sumas y las restas, la sorpresa de un menor déficit consolidado provino de unas mayores utilidades del Banco de la República a las esperadas (0,8% del PIB) y de un mayor superávit al esperado por parte del sector descentralizado (2,2% del PIB). Este último resultado se explica por el importante ajuste que las entidades territoriales han realizado en los últimos años y la mejora en el frente

de las finanzas de la Seguridad Social. Para enfrentar el reto de poner en cintura al gobierno central, no bastan los recursos por 1,1% del PIB que aporta la reforma tributaria en 2003. Se requiere que se acompañe de una importante reducción en el gasto público, como se ha planteado por la vía del referendo. La consolidación fiscal sería crucial para que Colombia encuentre la ruta del crecimiento sostenido.

El déficit consolidado del sector público pasó de 0,54% del PIB en 1993 a 3,6% en 2002. Más aún, detrás de esta cifra, se esconde la realidad del gobierno central, cuyo gasto se ha incrementado. De hecho, en los últimos diez años, el gobierno central pasó del equilibrio entre los ingresos y los gastos, a un déficit de 6,3% del PIB. El gobierno no solo ha utilizado los ingresos del resto del sector público para financiarse, impidiendo que las demás entidades cumplan sus funciones, sino que se ha endeudado tanto internamente como en el exterior. Como resultado, la deuda pública que en 1992 representaba el 16,65% del PIB, hoy se encuentra en el 53% del PIB, lo cual ha puesto en juego la sostenibilidad financiera del país hacia adelante.

Productividad del gasto público

Ángel Martín Acebes en su intervención en el Encuentro Internacional El Escorial desarrollado en el mes de junio de 1991, afirmó, que: "...los problemas que tienen hoy la mayoría de nuestras administraciones no son solamente el ejecutar las leyes, el cumplir la legalidad procedimental, o el favorecer el recurso a la intervención judicial ante el abuso de la intervención del Estado, sino además el asignar eficaz y eficientemente los enormes recursos económicos que se obtienen de los contribuyentes."¹⁸

¹⁸ Ministerio para las Administraciones Públicas. "La formación de Directivos para la Modernización de la Administración Pública." Encuentro Internacional El Escorial. Junio de 1991. Pg. 29.

Hemos visto como durante el siglo XIX el reto de la organización estatal fue crear una administración pública que evitara el nepotismo y la corrupción, males que se habían padecido durante el siglo anterior con las monarquías absolutas. Se crean entonces aparatos burocráticos que actúan básicamente bajo el imperio de racionalidad y legalidad, mismos que, a medida que avanza el siglo crecen económica y políticamente. A ello se suma el hecho, que en el siglo XX se continuó con dicho modelo de Estado. No obstante, en los noventa la preocupación varió y se hizo necesario acabar con el crecimiento estatal y del aparato burocrático.

La consolidación de los importantes avances fiscales realizados en el período reciente exige generar consensos duraderos sobre un régimen fiscal capaz de compatibilizar la estabilidad macroeconómica con las responsabilidades públicas en materias de crecimiento y distribución. Ello, a su vez, hace necesario llegar a acuerdo sobre visiones de mediano plazo en torno al nivel, composición y tendencias del gasto público y la tributación. En ausencia de bases sólidas en este sentido, el equilibrio podría alterarse al reaparecer presiones fiscales y, por ende, macroeconómicas, algunas de ellas manifestadas a través de mecanismos no transparentes. Por ello, la consolidación del ajuste fiscal es el primer elemento de todo nuevo pacto fiscal. A esto vale la pena agregar que, por su importancia y porque el Estado es el principal agente social que puede ocuparse de ella, dicha consolidación debe ser compatible con la posibilidad de enfrentar la variabilidad coyuntural de la actividad económica, ya sea por causas internas o externas. Los agentes económicos privados se benefician si su entorno macroeconómico no experimenta crisis y variaciones bruscas, y la política fiscal cuenta con instrumentos de importancia para este fin.

Dicho esfuerzo ha de realizarse en un contexto en que la sociedad civil plantea elevadas exigencias de eficiencia a la acción pública, en principio comparables a las que eventualmente pueden resultar de la utilización del mercado en la asignación de recursos. Por ello, elevar la productividad del gasto público es un imperativo que no puede estar ausente de un pacto fiscal que sea satisfactorio para la sociedad. Un reordenamiento de las funciones que desempeñan distintas instituciones públicas, la introducción de claros criterios que permitan mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de su gestión y la incorporación de nuevos agentes que, sujetos a una regulación adecuada, presten servicios sociales y de infraestructura tradicionalmente reservados al Estado, son caminos que se han venido gestando para responder a esta demanda de la sociedad.

En Colombia, al igual que en el resto de países de Latinoamérica, la mayor atención fue puesta en el alcance y mantenimiento del equilibrio financiero, dejando en un segundo plano la atención a otros posibles objetivos de la política fiscal, aún cuando tales objetivos hayan concitado fuertes consensos. Así, por ejemplo, los propósitos de equidad tendieron a ser dejados de lado durante los años ochenta, tanto en el diseño de la estructura tributaria como en la del gasto público, aunque en esta última materia se observan avances importantes durante la década actual. Por su parte, los esfuerzos por mejorar la transparencia de las cuentas públicas, por diseñar una nueva gestión gubernamental orientada a resultados y por mejorar la discusión democrática del presupuesto son, por decir lo menos, insuficientes.

La tesis desarrollada por el Centro de Estudios para Latinoamérica –CEPAL–, sostiene que la robustez o fragilidad de las finanzas públicas refleja la fortaleza o debilidad del “pacto fiscal” que legitima el papel

del Estado y el campo de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social. En efecto, la ausencia de un patrón generalmente aceptado de lo que deben ser sus objetivos erosiona cualquier grado de consenso sobre la cuantía de los recursos que debe manejar el Estado, de dónde deben surgir los mismos y cuáles deben ser las reglas para su asignación y utilización. Por el contrario, un acuerdo político explícito o implícito de los distintos sectores sociales sobre qué debe hacer el Estado, ayuda a legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento. Sin embargo, el éxito de la profunda transformación de la economía que está teniendo lugar, reseñada sintéticamente en párrafos anteriores, se dificulta si el Estado no está en condiciones de hacer el aporte necesario. Así, la privatización de los servicios públicos debe ser acompañada de una regulación eficiente; la acumulación de capital humano y la provisión de infraestructura de calidad son determinantes fundamentales del crecimiento económico; y la equidad en la distribución de los frutos del desarrollo es necesaria para la estabilidad política y social que requiere un proceso estable de crecimiento. Sin embargo, el Estado no puede encarar sistemática y eficientemente sus tareas si el pacto fiscal no es operativo.

Este seguimiento es también necesario para garantizar una adecuada productividad del gasto y es, por lo demás, elemento esencial de los acuerdos democráticos que son esenciales para una fiscalidad sana. En ese sentido, y tal como se expondrá con algún detalle en páginas posteriores de este documento, la historia reciente del sector público en la región da lugar a graves preocupaciones, pues ha sido considerable la opacidad de las finanzas públicas y de la acción estatal en general. En no pocas ocasiones han explotado en manos de las autoridades desequilibrios fiscales ocultos a través de operaciones cuasifiscales

insuficientemente conocidas o contabilizadas. Los agentes sociales han tenido, además, la sensación de que, protegidos por la falta de transparencia, algunos se han beneficiado y otros perjudicado injustamente con estas operaciones, y que la misma ineficiencia de la gestión pública creció a su amparo. Por ello difícilmente podría consolidarse un nuevo pacto fiscal operativo si no formara parte del mismo una preocupación explícita y mecanismos claros orientados a dotar de la máxima transparencia a la acción fiscal.

Durante los años ochenta, el ajuste descansó básicamente en la contracción en los niveles de gasto. En los noventa, el avance se ha basado más, en el caso de América Latina, en la mayor generación de ingresos, lo cual ha permitido una recuperación de los niveles de gasto. Esta recuperación no ha sido compartida por los países del Caribe, donde se ha mantenido en general la tendencia a la reducción del gasto.

Lo señalado demuestra que los recursos públicos son escasos. Por tanto, la priorización de los objetos de gasto, tanto entre distintos sectores como al interior de ellos, debe ser, objeto de constante atención, así como la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios gubernamentales. La reorientación del gasto hacia los sectores sociales y de infraestructura debe profundizarse, y centrarse en los que puedan tener mayores efectos en la equidad y crecimiento. En esta materia, es importante considerar las posibilidades de reducir el gasto militar, apropiándose en mayor medida de los “dividendos de la paz”.

Por otra parte, el nuevo paradigma de la gestión pública orientada a resultados exige, no sólo cambios institucionales que conduzcan al establecimiento de mecanismos formales en virtud de los cuales

las entidades públicas establezcan regularmente objetivos y metas de gestión y evalúen en forma periódica los resultados, sino también una alteración de las instituciones informales (normas, valores, usos y costumbres).

Este proceso es esencialmente evolutivo y exige, por tanto, un esfuerzo persistente de varios gobiernos para que se arraigue firmemente en la práctica cotidiana de la gestión pública. Como es obvio, este proceso debe ir acompañado de políticas de capacitación de los cuadros técnicos del sector público, dentro de una política más general de modernización del Estado que establezca incentivos adecuados al mejor desempeño.

Éste proceso incluye, la consolidación de criterios de eficiencia en la administración de las empresas públicas. Todo gobierno debe determinar si para alcanzar sus metas —en materia de equidad, asignación de recursos y crecimiento económico, entre otras— es conveniente en determinados sectores mantener empresas productoras de bienes y servicios o acudir al sector privado para su manejo, sujeto a mecanismos indirectos de regulación. Si opta por la primera de estas rutas, las empresas deben ser ejemplos de eficiencia administrativa y transparencia, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales de gestión moderna, tanto en el manejo de los recursos humanos como los financieros. Las empresas públicas deben ser, por tanto, objeto preferente de la aplicación de los nuevos paradigmas de gestión pública orientada a resultados y estar sujetas a contratos de desempeño y evaluaciones periódicas y públicas de su labor, ya sea de las entidades rectoras del sector al que pertenecen o de una unidad especial de empresas públicas altamente tecnificada. Sus gerentes y directorios deben ser seleccionados conforme a criterios de excelencia

profesional y deben estar sometidos a un régimen de estímulos y sanciones, en función del grado de cumplimiento de sus convenios de desempeño.

Lo más conveniente es que los subsidios sean transparentes y se incluyan en el presupuesto público para que sean explícitamente evaluados por los representantes elegidos por la sociedad. Una alternativa es el diseño de sistemas transparentes de manejo de subsidios cruzados, como el que se viene desarrollando en Colombia, según el cual los estratos más pudientes están sujetos a contribuciones, definidas por ley, que deben pagar en adición a la tarifa que cubre los costos de prestación del servicio; estas contribuciones alimentan un fondo de solidaridad, con el que se financian los subsidios, también explícitamente definidos, a los estratos más pobres.

Muestra de ello, es el caso colombiano en donde el gasto primario del gobierno como proporción del PIB tiene una menor incidencia que en los países europeos avanzados: cerca del 20% contra cerca del 50%. De estos gastos, más del 80% se dedica al total de compras de bienes y servicios, en contraste con cerca del 45% en los países europeos. Aún más, Colombia dedica una porción considerablemente alta al pago de salarios: entre 32,7 y 34,7% del total del gasto primario contra un promedio europeo de 26,3%. Esto sin contar, con cifras que revelan que hasta 1999 el empleo total del sector público había aumentado hasta llegar a 1.194.000 de individuos, es decir, cerca del 7,8% del empleo total. El resultado es un salario promedio del sector público mucho más elevado que el del sector privado.¹⁹

¹⁹ ALESINA, Alberto. Reformas Institucionales en Colombia. Fedesarrollo y Alfaomega. 2002.

Nuevos retos para las formas de control

Todos los anteriores escenarios, han demandado la reconstrucción y de las formas de control existentes. En un primer momento, se utilizaron controles parlamentarios y procedimentales como forma de evitar la tiranía y la corrupción de los gobernantes; más recientemente, con las crisis del Estado y la necesidad de mejorar su desempeño, se crearon también mecanismos para fiscalizar la elaboración y los resultados de las políticas públicas, mediante instrumentos provenientes de la nueva gerencia pública. Y, finalmente, ha aumentado el número de formas de participación social en términos de control y de cogestión de los servicios públicos. Lo anterior es la significación de las formas más tradicionales de control, como son el control político, el control fiscal y el control ciudadano a partir de la participación, pero reconfiguradas a partir del impulso dinamizador generado por el efecto de la economía globalizada.

Esto hace necesario constituir un nuevo patrón de gobernabilidad que, en el caso de los países latinoamericanos, considere, al mismo tiempo, los temas de la reconstrucción del Estado y la consolidación de sus democracias. Esta nueva gobernabilidad dependerá, en primer lugar, del fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado, actor principal en la organización y coordinación de la acción colectiva. Dicha gobernabilidad, por tanto, más que la simple reinversión del gobierno, es también la reinversión del comportamiento del Estado y la sociedad y el papel de ésta.

En este sentido, el desafío de la gobernabilidad democrática en América Latina es hacer la gestión pública más efectiva en términos de los resultados de las políticas y más responsable en relación con los

ciudadanos. De acuerdo a la definición precisa de Adam Przeworski, el desafío actual consiste en encontrar un espacio virtuoso entre el incremento de los poderes del Estado y el incremento del control sobre el Estado, para permitir al gobierno que gobierne y a los gobernados que controlen al gobierno.²⁰

El valor y los mecanismos de la responsabilización (accountability) serán necesarios para la nueva gestión fiscal en su desafío de mejorar su desempeño, y al mismo tiempo, de relegitimar la acción gubernamental frente a la sociedad. La responsabilización, además, utiliza sus instrumentos para controlar el poder de los gobernantes y limitarlos a partir de la lógica de los checks and balances. En el caso de los presidencialismos latinoamericanos, el Poder Ejecutivo ha obtenido una gran autonomía en relación con los otros poderes, aumentando su poder por decreto y reforzando así las características de delegación del sistema.²¹

²⁰ La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública en Latinoamérica. Estudio coordinado por el Consejo Cinético del CLAD.

²¹ Mainwaring & Shugart (1997).

Bibliografía

Alesina, Alberto. **Reformas Institucionales en Colombia.** Fedesarrollo y Alfaomega. 2002.

Amato, G. **Lo Stato sociale. Verità e problemi in Forme di Stato e di governo, Manuale di diritto pubblico,** Il Mulino, Bologna, 1998, v. I, pp. 52 ss.

Amin, Samir y Herrera Rémy. **El sur en el sistema mundial de transformación.** Trad. Por Gisela Daza. Trabajo Globalización e inequidades. Siglo del Hombre Editores Limitada, Bogotá 2000. págs. 11-18.

Clavijo Vergara Sergio, Ob. cit. pag 47.

Contraloría General de la República. **Reasignación de la carga tributaria en Colombia. Propuestas y Alternativas.**

Debbasch, C. **Les privatisations en Europe,** Paris, 1989.

Las cifras correspondientes a 1995, 1996 y 1997 tomadas de Clavijo Vergara Sergio, **Política Fiscal**

y Estado en Colombia, Banco de la República, Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes; Santa Fé de Bogotá D.C. , 1999 pags. 19 a 21 y 36 a 84.

Las cifras correspondientes a 1998 han sido tomadas de Contraloría General de la República, **Informe sobre la Situación de las Finanzas del Estado y la Deuda Pública**, Bogotá, Agosto de 1999; pags 36 y 45.

La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública en Latinoamérica. Estudio coordinado por el Consejo Científico del CLAD, 2002

Mainwaring & Shugart (1997).

Mason, Ann. En su versión más elaborada del trabajo: **Las implicaciones de la Globalización: La Reconfiguración del Estado**, publicado en Bogotá por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

Ministerio para las Administraciones Públicas. La formación de Directivos para la Modernización de la Administración Pública. Encuentro Internacional El Escorial. Junio de 1991. pg. 29.

Para un análisis completo del acuerdo suscrito con el Fondo Monetario Internacional y las reformas a las cuales se comprometió el país en virtud del mismo, ver Lizarazo Rrodríguez Lliliana, **El Acuerdo Extendido Celebrado entre Colombia y el Fondo**

Monetario Internacional; Revista Estudios Socio Jurídicos; Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia- Grupo de Investigadores “Carlos Holguín Holguín”; Vol. 4, Número 1, Bogotá, marzo de 2002. págs. 83 a 101.

Proyecto de ley 126 de 2001, a punto de aprobarse en último debate al momento de escribirse este trabajo.

Rosas Vega Gabriel, **El déficit fiscal en Colombia,** Revista CONSIGNA, fundación Universitaria del Área Andina, Bogotá, I trimestre de 1999, págs. 46 y 47.

Rosas Vega Gabriel, Ob. cit. pag, 47.

Sevares, Julio. **Globalización y la vulnerabilidad externa.**

Sánchez Torres, Carlos A. **Globalización y soberanía monetaria.** Ensayo. FUNDEBOYACA: Tunja. 2001.

Sobre privatización en latinoamerica ver,. Dromi, J.R. **Reforma del Estado y Privatizaciones,** Buenos Aires, Ed. Astrea, 1991. Tafur Galvis, ;, A. **La Constitución de 1991 y la modernización del Estado colombiano -Privatización de empresa públicas-**, Bogotá, Ed. Universidad Externado, 1993, pp. 181 ss.



¿Burócratas innovadores?

Gloria Torres Ávila*

Documento preparado para el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en ciudad de Panamá, Panamá, del 28 al 31 de octubre de 2003.

Abstract

El artículo explica cómo los miembros de la burocracia gubernamental se pueden convertir en agentes que desarrollan procesos de innovación en el orden del gobierno municipal, estimulando así, una transformación significativa en los sistemas de gestión pública, la cual se encarga de producir, bienes, servicios y políticas para apoyar los alcances institucionales de la acción gubernamental.

Palabras clave: Creatividad, evaluación, innovación, motivación, proyectos, racionalidad múltiple.

The article explains how the members of the governmental bureaucracy can be turned agents who develop processes of innovation in the order of the municipal government, thus stimulating, a significant transformation in the systems of public management, which is in charge to produce, goods, services and policies to support the institutional reaches of the governmental action.

Key words: Creativity, evaluation, innovation, motivation, projects, multiple rationality.

**Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Zenteno 234. Santiago de Chile.*

1. Introducción

Este texto explica el diseño, la ejecución y los resultados del 1º Concurso Nacional de Innovación de la Gestión Municipal, realizado en Chile desde la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE),¹ que depende del Ministerio del Interior.

La característica distintiva de este concurso es que indaga sobre la capacidad innovadora que existe en los funcionarios municipales. Y donde muchos creen que no existe, nosotros la encontramos.

En la primera parte, se elabora un resumen de lo que sucedió en la experiencia, tanto en lo relativo al diseño y ejecución, como respecto de los principales hechos que resultaron de esta iniciativa. En la segunda parte proponemos interpretaciones de lo sucedido en el Concurso, en las cuales resaltamos los aspectos que son más relevantes de la experiencia. Por último, exponemos las principales conclusiones de esta experiencia y que estimamos que podrían ser de interés y utilidad para otros que también buscan facilitar la incorporación de los funcionarios públicos al proceso de transformación del Estado.

2. La experiencia

El Concurso Nacional de Innovación es una idea que germina a partir de la propia experiencia que vive un grupo de profesionales durante

¹ La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) es un organismo del Ministerio del Interior de la República de Chile. En cuya misión está “aportar al proceso de descentralización del país, fortaleciendo las capacidades de gestión de las municipalidades para una gestión eficiente sobre las bases de la transparencia, la participación y la equidad”.

el desarrollo del “Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal” (PROFIM).² El Concurso es en sí mismo un proyecto que vive un proceso para llegar a convertirse en una realidad y hoy es un Programa en su segunda etapa de ejecución en el país.

Se diseña como un instrumento generador de espacio institucional para acoger las ideas de los funcionarios municipales.

Nosotras sosteníamos la hipótesis que los funcionarios municipales tienen buenas ideas de cómo mejorar la gestión y que al no haber espacios institucionales para canalizar esas ideas, se perdían junto a un valioso conocimiento.

La creatividad para resolver los problemas se expresa en instancias informales, y las acciones de modernización y fortalecimiento impulsadas desde los ministerios centrales tienen dificultades para captar ese “ hacer” y brindar un espacio efectivo de canalización.³

Se pensaba, además, que el tomar en cuenta a los funcionarios(as) con sus ideas, los colocaría en una actitud positiva frente a los procesos de cambio.

Por último, considerábamos que los costos de ejecución de proyectos, sobre todo en las pequeñas comunas, podían reducirse

² Banco Mundial desde la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, desde 1993 “Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal (PROFIM)”, enfatizando el rediseño de procesos, administrativos y financieros, la utilización de instrumentos de planificación, así como, la adquisición de tecnología informática.

³ Innovación y Burocracia 2001 Congreso Clad.Portugal. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

con diagnósticos y propuestas acertadas. Además se valoraba que los mejores conocedores de los problemas son quienes los viven y comparten a diario, y es especialmente en las comunas rurales y alejadas, donde el funcionario es también un vecino que padece los mismos problemas de sus pares.

Se decidió en consecuencia, un diseño menos centralizado de lo que se veían realizando, lo que llevó a acercarnos a las regiones, explorando las alianzas con los trece gobiernos regionales. Para ello, incorporamos diferentes organizaciones representativas de los estamentos municipales, como la Asociación de Funcionarios Municipales (ASEMUCH) y la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), así como también aportes de empresas privadas. Pero en el sentido más profundo la estrategia fue lograr un “contacto directo” y de óptima calidad comunicativa con los funcionarios municipales del país.

¿Cómo invitar a desarrollar creatividad desde una Secretaría del Ministerio del Interior?

Este fue el punto de partida para un diseño que en realidad se iba gestando en la medida que actuábamos.

El punto central estaba en que el funcionario acogiera la “invitación”, y desde el comienzo ese fue el desafío más complejo. Para ello, tuvimos que convencer a la Dirección de que los escasos recursos que había que invertirlos en la convocatoria a “talleres”, los cuales, en el diseño, son una de las claves del éxito del concurso.

Se definieron así metas muy altas, en términos de cobertura, tomando

en cuenta que Chile tiene una geografía muy variada y de difícil acceso. Quisimos llegar directamente a todas las comunas del país, nos planteamos no sólo llegar a los 341 municipios, sino que hacerlo por diferentes “escuchas” (institucionales, comunidad y asociaciones gremiales); más aún, lograr una conversación “cara a cara” con ellos. Con materiales simples y gratos, lúdicos y sencillos, dentro de una cultura formalista, de manera que se sintiera acogido, pero guardando las formas necesarias para asegurar transparencia y seriedad del concurso.

Porque la creatividad está directamente asociada a la buena información y a la integración de las personas, requeríamos romper la fragmentación. Lograr establecer una “conversación”⁴ con los sueños de cambio en los modos de hacer función pública, generaría en ellos un estado de ánimo favorable para iniciar procesos creativos. Una conversación sustantiva que en sí misma es recobrar el sentido en la acción diaria y su identidad de servidor público.

Como sabemos, el funcionario realiza su trabajo en compartimentos; lo hace jerárquicamente. Entre los estamentos administrativos y profesionales, casi no hay movilidad. Agregada la importancia que se asigna a la profesionalización como funcionario que estratifica en planta, contrata y honorarios. A ello debe sumarse la diferenciación peyorativa que se hace entre municipios grandes y pequeños (pobres y ricos).⁵

La invitación a los funcionarios debía ser “creíble” y “creativa”, era la

⁴ Ver concepto “ Conversación para la acción “ en Flores, Fernando. Creando Organizaciones Para el Futuro. Dolmen edición, Chile, 1994, p 44.

⁵ En Chile más del 50 % de municipios son pequeños, o sea, con menos de 25.000 habitantes y más del 60 % de las municipalidades son pobres y tienen alta dependencia del Fondo Común Municipal.

primera vez en la historia de los funcionarios municipales que se les invitaba directamente a presentar ideas.

Por lo mismo, se coincidió en la necesidad de crear un clima de acogida, que generara las condiciones para participar. Por esta razón, la energía y recursos estuvieron en concebir un servicio civil de jóvenes profesionales altamente motivados con el tema que llevaran la “noticia” y mostraran la forma de participar a cada comuna. La función de estos monitores, seleccionados a nivel regional, fue realizar talleres locales de capacitación sobre cómo participar.

De esta forma, se pudo cumplir la meta: llegar a 341 municipios del país para motivar a sus funcionarios a participar y entregarles herramientas para que elaboraran proyectos innovadores. Se trataba de romper la tradición de las invitaciones a postulaciones sólo por las vías formales y/o publicitarias.

Criterios de evaluación de los proyectos

Otro hito del diseño y ejecución fue establecer los criterios de evaluación de los proyectos. La idea central fue validar estos criterios con la contraparte regional, en la mayoría de los casos hicieron observaciones y propusieron otros. Hubo consenso con los siguientes criterios:

Criterios de elección	Contenido de la innovación
POTENCIALIDAD de la Idea (30%)	Grado de novedad de la idea. Grado de participación de los usuarios/ ciudadanos en el diseño e implementación del proyecto. Coherencia entre costo, tiempo y objetivos del proyecto.
IMPACTO en la comuna (30%) •	Importancia para la comunidad del problema que resolvería, especialmente si se refiere a grupos vulnerables o discriminados en la región. Rentabilidad económico-social del proyecto, en relación con los recursos solicitados. Cobertura.
REPLICABILIDAD en otras comunas (15%) •	Grado de comunicabilidad de la idea. Capacidad de ser transferida a otras realidades. Capacidad de provocar la realización o motivación de otros proyectos relacionados (efecto dominó).
SUSTENTABILIDAD (25%)	Características del proyecto para ser incorporado y que éste perdure en el tiempo. Existencia de aportes locales (públicos y/o privados). Apoyo del Alcalde y del Concejo Municipal. • • • • • • • • • •

3. Actores que se reunieron en torno al concurso

Se alude a instituciones, pero en realidad debemos insistir en que “la innovación siempre la llevan a cabo las personas” y el Concurso fue en sí mismo un proyecto nuevo y desafiante que motivó a funcionarios(as) de los gobiernos regionales, cautivó a los profesionales jóvenes que realizaron los talleres con los funcionarios, permitió que se constituyeran jurados con personas de las más diversas procedencias. En fin, a continuación señalamos algunos de los aspectos más relevantes que entregó cada uno de los actores.

Los gobiernos regionales desarrollaron una actividad fundamental en la elaboración de las bases y en la selección de los proyectos ganadores, además de gestionar la entrega del financiamiento necesario, con recursos regionales, para la ejecución de tres (o más) proyectos por región.

Por otra parte, en cada uno de los gobiernos regionales fue elegido el Intendente como encargado de la evaluación y seguimiento de los proyectos ganadores del “Concurso de Innovación para la Gestión Municipal 2001”, además de coordinador con el Programa de Innovación la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

La Asociación de Empleados Municipales (ASEMUCH) y la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) cumplieron un rol activo, tanto en las etapas de difusión como selección de los proyectos ganadores, siendo parte del jurado. De la misma forma, se logró conseguir la participación de entidades privadas de cada Región que, en muchos casos, también integraron el jurado de selección de los proyectos.

La práctica hasta ahora había sido contratar consultoras externas para diseñar conceptualmente programas y/o proyectos en el nivel central, que luego dejarían su ejecución en manos de las Municipalidades, en el nivel local, transformando, así, a sus funcionarios en meros operadores de ideas generadas por otros.

Este Concurso viene a modificar eficazmente esta línea de acción que deja fuera la innovación y creatividad de quienes realmente son actores de los cambios.

La SUBDERE. Debemos distinguir el comportamiento de la institución y el equipo que trabajó en este proyecto.

El equipo de trabajo de este proyecto fue un grupo, pluralista, intergeneracional y con diferentes niveles de experiencia en la administración pública. Un equipo sin estabilidad laboral, que no logró “institucionalizarse” plenamente, pero sí legitimarse frente a los actores regionales.

Existía un desafío compartido, el cual era cambiar el enfoque de diseño tradicional que buscaba apoyo externo al municipio, por uno que permitía utilizar las capacidades de los funcionarios ya existentes. Cada uno aportando su historia y con ello, su mirada.

En nuestro propio imaginario público estaba por un parte, el respeto a los valores ciudadanos, los símbolos de lo público y su institucionalidad, y por otra, nuestra experiencia bajo la gobierno militar, que nos hizo valorar fuentes del saber como la intuición, las emociones e integrar valores como la solidaridad y los vínculos entre las personas.

La institución fue altamente resistente a acoger esta iniciativa, no se validó formalmente la unidad, su jefatura ni su equipo profesional.

4. Recursos involucrados

Es importante confirmar el hecho de que se trata de un programa de muy bajos recursos US \$ 400.000 .En total los trece Gobiernos Regionales aportaron U.S.\$ 200.000 para la ejecución de los proyectos y SUBDERE

aportó el resto que se invirtió en para la realización de pasantías que significó premiar a 158 personas de las cuales 32 viajaron con gastos pagados a Europa.

Los recursos no fueron obtenidos a través del Préstamo del Banco Mundial lo cual implicó tener que recurrir a recursos propios de la Institución y a negociar con cada uno de los Gobiernos regionales el aporte local.

Este aspecto fue una fragilidad porque quedamos a merced de los procedimientos tradicionales para obtener los recursos; en el caso Chileno existe un sistema central de administración de inversión pública cuyo diseño es para proyectos que implican grandes desembolsos y están fundamentalmente dirigidos a apoyo en infraestructura. La razón por la cual el B.M. no apoyo está línea es porque no la consideró de "fortalecimiento institucional" dado que no se ejecutaban proyectos directamente y el mejoramiento no se podía medir – cuantificar en datos duros.

5. Antecedentes de los proyectos

Se presentaron 825 proyectos, representando el 80% de las municipalidades del país.

El 50.91% de los proyectos presentados provenían de comunas pobres, lo que nos da a conocer que los funcionarios municipales (en general y no sólo los ganadores del concurso) sienten y conocen las condiciones de carencia en que viven los vecinos de sus comunas, y que vieron en este Concurso una posibilidad cierta de captar recursos, con el fin de mejorar las condiciones de la prestación de servicios para la comunidad.

Contenido

Se entendió como “Proyecto⁶ con Contenido Innovador” todo aquel que tuviera o presentara las siguientes características:

- *Aquellos que buscan introducir en la solución propuesta elementos de “participación ciudadana”. Este indicador no se aplica en el análisis de la gestión eficiente y por lo tanto, ésta pierde sustento social, e incluso pertinencia en el tiempo.*
- *Cuando la solución planteada en el proyecto, recoge las características culturales: manera de expresar conformidad o disconformidad, costumbres asociadas a hábitos, lenguaje, tradiciones, características del entorno, etc.*
- *Aquellas que contemplan las oportunidades y obstáculos en el sector donde se aplica, asegurando con ello el éxito de la acción.*
- *Aquellas, que participando de una experiencia ya ensayada en la comuna u otra realidad geográfica, tiene la habilidad de ser adaptada exitosamente (en los supuestos) en el contexto comunal donde se aplicará el proyecto.*

6. Premiación

El premio entregado, consistió en el financiamiento de los proyectos ganadores, por un monto máximo de tres millones de pesos, dejando abierta la posibilidad de que estos pudiesen captar otra fuente de recursos (privados, municipales, comunitarios, entre otros) para alcanzar

⁶ Las propuestas innovadoras contenidas en los proyectos hablan de: salas de espera, radios y medios de comunicación, capacitación a los recepcionistas, agenda comunal, pagina WEB, , sistema de consulta y cancelación de derechos municipales, habilitación de baños públicos, audiovisuales en salas de espera, calendarios, diarios comunales y boletines, rondas médicas, talleres de salud mental para mujeres, hemeroteca móvil, museo, por nombrar algunos.

mayor grado de cobertura o permanencia. En este caso, se encuentran 16 proyectos premiados de las regiones con mayor participación, con los cuales se completa el total de los 55 proyectos ganadores del “Concurso de Innovación para la Gestión Municipal 2002”.

Del total de los funcionarios participantes en la presentación de proyectos, 118 obtuvieron pasantías de perfeccionamiento, de las cuales, 32 fueron al extranjero (España y Francia) y 86 dentro del país, en las regiones de Antofagasta, Valparaíso, Los Lagos y Aysén.

Todos los entrevistados argumentaban con convicción la validez de su proyecto y el cómo aportaría a la comunidad su implementación. Motivados por dicha posibilidad y conocedores del quehacer municipal.

7. Y ¿los no ganadores qué?

Qué pasaría con los no ganadores, nos puso ante el tema de la frustración de expectativas. Es una pregunta pendiente, aunque en un estudio de seguimiento a los proyectos, hecho por dos voluntarios, se observó la ejecución de nueve proyectos no ganadores del “Concurso de Innovación para la Gestión Municipal 2002”. Estos proyectos fueron financiados con fondos municipales, constituyéndose en un 47,4% de los proyectos ejecutados, lo que demuestra que el proyecto “Concurso de Innovación para la Gestión Municipal 2002”, produjo por una parte, un despertar de las iniciativas locales con respecto a la búsqueda de soluciones innovadoras y por otra, un efecto de auto gestión de parte de la propia organización, reconociendo los problemas que la aquejan para encontrar una solución por medio de la motivación del funcionario,

traduciendo sus “ideas” en proyectos viables y ejecutables, haciendo efectiva la participación de éste en el mejoramiento de la gestión.

Analisis de la experiencia

Los funcionarios innovadores

Cuando se alude a funcionarios(as) innovadores, nos referimos a todos aquellos que al participar en el Concurso se declararon a sí mismos como innovadores y en calidad de tales. Fueron 1.677 empleados municipales que generaron 825 proyectos, representando el 80% de las municipalidades del país.

1. ¿Quiénes son?⁷

Se encontraron personas que se pueden ubicar en la categoría de adultos jóvenes, con un promedio aproximado de 36 años de edad. La participación es mayor en mujeres (52%) que hombres (48%). Se trata de funcionarios municipales que viven en comunas pobres, las más carentes del país.

- *Entre los 10 municipios con menos recursos, la participación de sus funcionarios fue de un 48%. Mientras que los funcionarios municipales pertenecientes a los 10 municipios con altos recursos, sólo participaron en un 1%.*⁸

⁷ La Fuente de este análisis.

Informe de Pasantías ; Sistematización de Experiencia . Elgueta Gabriela 2002.

Estudio de Casos Documento de Trabajo Edison Guerra SUBDERE 2002.

Sistematización Experiencia : “El tesoro que buscábamos” Elena Puga Matte (2003) Universidad Arci. Los Proyectos No Ganadores Universidad Central 2002.

⁸ Datos obtenidos del Fondo Común Municipal (FCM).

Procedencia de los funcionarios participantes

Nivel de ingreso municipal	Nº de comunas %	
Bajo	28	50.91
Medio – Bajo	20	36.36
Medio – Alto	4	7.27
Alto	3	5.45
Total	55	100.00

Se trata de trabajadores públicos que poseen una “carrera funcional”, con un promedio de 10 años en esa, u otra municipalidad aledaña; muchos declaran tener participación en acciones de carácter comunitario.

Existe necesidad de reconocimiento de los funcionarios en todos los niveles, sobre todo de aquellos que rompen las barreras tradicionales de la elaboración y generación de proyectos. Con esto destaca que detrás de los proyectos premiados con primeros lugares, hay auxiliares y conductores; funcionarios municipales a los que no se invita normalmente a participar en la elaboración de proyectos.

2. ¿Qué los motivó a participar?⁹

“Todos los funcionarios entrevistados, de una manera u otra, adjudicaron al Concurso y a la experiencia de participar, como una instancia de reconocimiento hacia ellos.”

⁹ Funcionarios que integran el escalafón de “directivos”, con una presencia de un 27,73% del total. De la misma forma, este porcentaje se repite casi idénticamente, en los escalafones de “profesionales” 26,05%; “Administrativos” con un 26,89%.

La insatisfacción de sus necesidades al ser valorados, impulsó al postulante a la búsqueda activa del “reconocimiento” al interior de la municipalidad e incluso de la comunidad.

De este modo, el sentirse “reconocido” facilita la conexión con necesidades de significado y sentido, emergiendo así naturalmente el espacio para disponerse hacia los otros, en la búsqueda de otorgar un mejor servicio a la comunidad.¹⁰

El contenido de la motivación trasciende al individuo, toda vez que el tema que atraviesa todos los proyectos, es aportar al “Mejoramiento del Servicio Público” a través de las distintas temáticas en cada municipio. Entendiendo que este mejoramiento proporciona beneficios, tanto para el usuario, como para el municipio como organización. Esto, sin desconocer el interés de ser valorados por las jefaturas, como por sus compañeros de trabajo.

Otra motivación declarada, en menor grado, fue la expectativa que generó el poder acceder a una pasantía internacional en el caso de ganar el primer premio o de otra nacional para el segundo y tercer lugar.

3. ¿Cuáles son las habilidades y actitudes que le permitieron un proceso creativo?

Cuando reconstruimos con algunos participantes el proceso de gestación del proyecto pudimos imaginar la siguiente ruta:

¹⁰ Abraham Maslow.

- **Valora la información:** Los funcionarios declararon que iniciaron su “idea” acumulando datos, realizando un trabajo multi asociativo, procesando distintas informaciones (se da incluso la posibilidad de considerar datos antagónicos). **Desarrolla una mirada “caleidoscópica**

- **Capacidad de convocar**

La generación de los proyectos siempre surgió a partir de una idea presentada por una persona individualmente, luego otras personas y compañeros de municipio apoyaron a este “catalizador de energía social”¹¹ en la realización del proyecto.

En la mayoría de los casos se devela un funcionario reclutador de otros para hacer viable la idea. Si bien hay un primer gestor, se logra constituir un grupo. Lo que se refleja en el relato de una funcionaria ante la pregunta: ¿Por qué presentó el proyecto en equipo?

R: “Porque ella tenía una idea, pero le faltaba una parte, yo puse la parte de los números”.¹²

- En el caso de los proyectos ganadores, un 73% de ellos correspondió a equipos, pese a que existía la posibilidad de participar solo.
- **El funcionario se deja interpelar afectivamente;** formula su proyecto desde la emoción de querer responder a su comunidad. Señalan, además, que la intuición forma parte de su instrumental para conocer. Al respecto, la Sra, Francia Leal cuando cuenta sobre su idea: “Al principio teníamos otra idea, pero nos planteamos el problema de que la gente llega casi de noche al municipio con hasta 15° bajo cero, pura nieve y tienen que recorrer 40 kilómetros. De ahí nació la idea del casino del comedor de acogida...”¹³

¹¹ Flores señala “articulación” como el segundo principio del escuchar - “el futuro está sucediendo ahora”. Ibid, p.172.

¹² Sra. Ana García, funcionaria de la I. Municipalidad de San José de Maipo (Región Metropolitana).

¹³ Ganadoras del 2º Lugar en la región de Araucanía, Comuna de Lonquimay “ Recibiendo a los Vecinos...”.

- **Ideología abierta:** en las pasantías pudimos observar como una característica común de los premiados que teniendo visiones políticas diferentes, hubo bastantes conversaciones sobre el tema, sobrepasando los discursos tradicionales. En la evaluación, una pasante dijo que tenía su marido desaparecido, se entendió que era un detenido de la dictadura, pero ella explicó que se había ido por su propia voluntad... que los desaparecidos eran mentira... entonces habló una mujer que había sido torturada.. se hizo una reflexión grupal, como una conversación normal.¹⁴
- **No busca acelerar el proceso para obtener un resultado inmediato,** para ello, debe tener la capacidad de mantenerse en un estado de “situación no resuelta”; es decir, tiene un alto grado de tolerancia a la frustración, porque normalmente no se valoran los procesos incubadores de ideas, menos en una cultura funcionaria donde sólo interesa la calidad de los resultados. Incluso es muy probable que obtenido el “producto innovador”, éste no sea valorado por el directivo, que no capta aún la necesidad. Lo cierto, es que normalmente la persona creativa disfruta su hallazgo más allá de los reconocimientos: **“Mi idea es buena, pero no está madura, espero que cambien las condiciones”**.¹⁵
- **Capacidad de transmitir ideas:** Es una característica presente en los funcionarios participantes, ya que plantean con claridad y seguridad los objetivos de su proyecto y la transmisión de los mismos a sus compañeros de trabajo. En este proceso incluyen a otros, posibilitando la concreción de propuestas innovadoras.
- **La capacidad de actuar con flexibilidad:** El funcionario participante es flexible para modificar un plan de acción inicial, recogiendo durante el proceso, las opiniones y sugerencias de los demás. Así, la gran

¹⁴ Cuaderno de Apuntes de pasantía región de Los Lagos 2001 . Gloria Torres Avila.

¹⁵ Luis Bahamondes Los Lagos Dalcahue, explicando porque no resultó su proyecto.

mayoría de los proyectos fueron definiéndose y perfeccionándose al integrar aportes de otros funcionarios.

Un caso emblemático es el ganador del proyecto de Dalcahue (Luis Bahamondes) una comuna rural del archipiélago de Chiloé al Sur de Chile, el creador del proyecto **Municipio Navegante** debió enfrentar la dura realidad de ganar y que su proyecto no se ejecutara por problemas con el Alcalde, en el Segundo Concurso se había presentado de nuevo con más propuestas de empuje.

Descrita así la ruta del proceso creativo, resulta increíble que ella se cultive en oficinas donde hay una racionalidad burocrática que, como sabemos, no permite el disenso, no se favorece el trabajo en equipo, interdisciplinario e interdepartamental, donde no hay “humor” para enfrentar los desafíos. Resulta singular que se acojan ideas nuevas que no estén asociadas a productividad.

4. ¿Cual es la significacion.que le otorgan a la innovación?

1. Nociones o definiciones de innovación

Al confrontar el significado que los funcionarios entrevistados le entregan a la palabra innovación constatamos que ellos hablan indistintamente de modernización, creatividad, innovación, cambio , futuro.¹⁶ En general se usa como un “ concepto comodín” y por lo tanto pierde su sentido discriminatorio. En general, le asignan al término “innovación“ una connotación positiva y neutral que no produce rechazo en el discurso administrativo- técnico y permitió que se sintieran convocados todos los funcionarios sin discriminación de cargos, política.

¹⁶ Entrevista en profundidad a 30 participantes Concurso 2001 Documento trabajo Edison Guerra.

Nosotros consideramos estas definiciones muy reduccionistas del concepto, en este sentido, trabajamos con algunos funcionarios para que elaboraran otras definiciones y asociaciones libres.¹⁷ A continuación un ejemplo de algunas:

- *“Innovador es el que se compromete con lo que hace.”*
- *“Innovador es el que se equivoca pero hace, el que se atreve.”*
- *“Innovar es acortar los tiempos y mejorar la entrega de información.”*
- *“Innovación son ideas nuevas a problemas complicados con respuestas simples.”*
- *“Innovación es incorporación de cambios relevantes dentro del municipio, cambios que deben hacerse por los propios funcionarios para hacer mejor su trabajo frente a la comunidad.”*
- *“Innovación es la posibilidad de dar a conocer ideas guardadas de los funcionarios y poder realizar cambios profundos en los municipios, donde lo importante es que se transformaría el trabajo personal en más satisfactorio.”*
- *Innovación es salir de los papeles a la gente.*

Como analiza más adelante, las construcciones tienen que ver con un imaginario de cambio cultural que va más allá de la idea de “ algo nuevo, eficiente y eficaz”.

Nos vuelve sorprender el hallazgo de que el funcionario se ubica claramente en su realidad burocrática y desde ahí todo lo que signifique avanzar es innovar.

Como lo señala esta funcionaria . *“Innovar en el Municipio para mi es salir*

¹⁷ Entrevista en profundidad a 30 participantes 2003.

de la rutina...; con el hecho de salir de eso, ya estás haciendo algo. Pero la palabra innovar abarca mucho más que eso, en un municipio rural, pequeño donde no hay tanto movimiento, la innovación es romper la rutina y mover a la gente. Depende del municipio en que tú te encuentres la innovación que tú puedas hacer.....”¹⁸

2. Tipos de Innovación

2.1 Innovación procesal más que orientada a un resultado

Un primer análisis del contenido de los proyectos nos permite advertir que la innovación más que en el producto tangible está en el proceso de gestión para obtener resultados.

Efectivamente de los casi mil proyectos sólo dos o tres tuvieron el carácter de ser una innovación primaria,¹⁹ en el sentido de novedad de la propuesta. No cabe duda, que el cambio está en el movimiento para producir los resultados y por ende, en el modo de actuar del gestor, en el modo cómo resuelven los problemas

Por otra parte, respecto como se procesan las racionalidades imperantes en cada organización los agentes públicos cuando desarrollan nuevas ideas no se retiran de la lógica anterior (burocrática) ni la devalúan, sino que hacen una “suma positiva”.²⁰

Frente a la actitud tradicional, de no se puede porque la ley no lo permite, estas personas no tienen dificultad para transitar entre la

¹⁸ Sra. Alejandra Rodríguez, funcionaria de la I. Municipalidad de Placilla (VI Región).

¹⁹ INAP. Innovación en la administración, gestión y políticas públicas. Revista de Investigaciones del INAP Nueva Epoca 1998.

²⁰ Cunill Nuria. Utiliza este concepto en Puerto Varas Chile, Ponencia Apertura Encuentro Administración Pública, 2001.

racionalidad propia del sistema burocrático (sí podemos hablar de una racionalidad propia) a nuevos procesos administrativos,²¹ a este espacio le hemos llamado en Chile, " resquicios legales " que permite que la normativa pueda jugar a favor del cambio

2.2 Buena adaptación más que innovación primaria

*Innovación en el sentido clásico es un proceso mediante el cual un nuevo conocimiento utilizado o utilizable a escala social es incorporado por primera vez a una unidad social u organización con el objeto de transformar elementos materiales o simbólicos en bienes o servicios.*²²

Los proyectos que se generaron en el Concurso no a este tipo de innovación primaria, sino a lo que se ha llamado innovación adaptativa. Es decir, que son nuevos para la unidad u organización que lo va ejecutar, tienen características innovadoras en el contexto en el cual se desarrollan, ya sea por las características del municipio y la comunidad, o bien, por la forma en la cual se implementan.

Comentarios finales

La primera lección de esta experiencia es que se visibilizó el hecho que en los todos los estamentos municipales, encontramos personas con motivación suficiente para proponer nuevas soluciones a problemas que enfrentaba la comunidad, más allá de sus tareas cotidianas.

²¹ "Para leer la innovación", Cristina Díaz, en este artículo la autora desarrolla el tema de las racionalidades y la innovación .Libro " Innovación en la Gestión Municipal", Universidad Nacional de Quilmes 2002. Bs Aires- Argentina.

²² Artículo " Innovación en las organizaciones" Francisco Suarez y otros. INAP 1998. Argentina ver n°21.

El Concurso mostró la existencia de un potencial innovador al interior de una institución cuyo modelo es el burocrático. No se trata de expertos en innovación sino de funcionarios encargados de las más diversas tareas en el municipio, la mayoría de ellas, de carácter rutinario. Son estos funcionarios de larga carrera en la administración los que de acuerdo a la interpretación tradicional debían estar “aplanados” por la rutina, los que entregan sus buenas ideas. Y están dispuestos a proponerlas a quien esté dispuesto a escucharlos

A los funcionarios los moviliza una racionalidad distinta a solo cumplir la norma o ascender dentro de la organización. Quieren aportar ideas, las tienen y el solo hecho de poder ponerlas en práctica es motivador. En términos de psicología esto parece indicar que los tipos de motivaciones activas son de reconocimiento, de trascendencia y desarrollo, no la seguridad y el ingreso. Desde un punto de vista cultural y ético, se puede decir que los funcionarios tienen valores que los impulsan a buscar como aportar más y mejor a otros sean éstos, jefaturas, pares o ciudadanos. Sin duda, su propia motivación resultó una fuente importante de creatividad.

Este Programa no se ciñó a un modelo lineal de racionalidad optimal, sino que se instaló y luego fue diseñándose y rediseñándose, mientras se ejecutaba, apareciendo oportunidades y obstáculos. La mayoría de los programas que debemos ejecutar están sometidos a rígidas pautas de control técnico y legal.

La innovación estuvo en la capacidad de procesar las diferentes racionalidades que se entrecruzan en la acción (social, técnica, burócratica, política), y de sumar y potenciar entre ellas.

Debemos reconocer que nuestra mayor dificultad como organismo central ha estado en poder leer y captar la microexperiencia, no tenemos elementos ni la motricidad fina para realizarlos pero como muy bien sabemos en este siglo los cambios reales serán hechos por la multiplicación de las pequeñas transformaciones, en esta experiencia los mil setecientos funcionarios nos invitan a creer en la innovación que se libera desde la propia acción.

Bibliografía

Avalos Aguilar, Roberto. La crisis de los paradigmas en la Administración Pública. Revista INAP México ° 86.

Barzelay, Michael. Atravesando la burocracia. Fondo Cultura Económica, México, 1998.

Cunill G. Nuria. Repensando lo Público a través de la sociedad, nuevas formas de Gestión Pública y representación social. CLAD, Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela.

Cravacuore, Daniel. El líder local innovador y su concepto de la articulación entre Estado y sociedad civil. Universidad Quilmes, Argentina, 2002.

Cravacuore, Daniel. Innovación en la gestión Municipal. Universidad Quilmes. Argentina Federación Argentina de Municipios 2002.

Flores, Fernando. Creando Organizaciones para el futuro. Ediciones Dolmen, Santiago Chile, 1994.

INAP. Innovación en la administración, gestión y políticas públicas. Revista de Investigaciones del INAP, Nueva Epoca ,1998.

Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo transformar al Estado?. Fondo Cultura Económica, México, 1989.

López, Jordi. Servir al ciudadano gestión de calidad en la Administración Pública. Edit. Gestión, 2000, Madrid, España.

Maturana, Humberto. Conversando sobre educación. Universidad de Chile, Santiago, 2002

Molina, Viginia y alumnos en práctica organizacional. Estudio caracterización de funcionario participante en el Concurso de Innovación en la Gestión Municipal, Universidad Diego Portales, Escuela de Psicología, Chile, 2001.

Orellana, Patricio. Participación, transparencia y probidad. vorellana@globalcom.cl.

Puga Matte Elena. Documento Sistematización: 2003 Universidad Arci.

Torres, Gloria. Atreverse a conversar, todo un desafío. Revista Jurídica, 1994.

Torres, Gloria. Funcionario Municipal Entre la rutina y la creación. Revista Jurídica Conflicto, Chile, 1992.



Declaración del Milenio

Resolución aprobada por la Asamblea General

**[sin remisión previa a una Comisión Principal
(A/55/L.2)]**

**55/2. Declaración del Milenio
La Asamblea General
aprueba la siguiente Declaración:**

Declaración del Milenio

1. Valores y principios

1. Nosotros, Jefes de Estado y de Gobierno, nos hemos reunido en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York del 6 al 8 de septiembre de 2000, en los albores de un nuevo milenio, para reafirmar nuestra fe en la Organización y su Carta como cimientos indispensables de un mundo más pacífico, más próspero y más justo.
2. Reconocemos que, además de las responsabilidades que todos tenemos respecto de nuestras sociedades, nos

incumbe la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial. En nuestra calidad de dirigentes, tenemos, pues, un deber que cumplir respecto de todos los habitantes del planeta, en especial los más vulnerables y, en particular, los niños del mundo, a los que pertenece el futuro.

3. Reafirmamos nuestra adhesión a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, que han demostrado ser intemporales y universales. A decir verdad, su pertinencia y su capacidad como fuente de inspiración han ido en aumento conforme se han multiplicado los vínculos y se ha consolidado la interdependencia entre las naciones y los pueblos.
4. Estamos decididos a establecer una paz justa y duradera en todo el mundo, de conformidad con los propósitos y principios de la Carta. Reafirmamos nuestra determinación de apoyar todos los esfuerzos encaminados a hacer respetar la igualdad soberana de todos los Estados, el respeto de su integridad territorial e independencia política; la solución de los conflictos por medios pacíficos y en consonancia con los principios de la justicia y del derecho internacional; el derecho de libre determinación de los pueblos que siguen sometidos a la dominación colonial y la ocupación extranjera; la no injerencia en los asuntos internos de los Estados; el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; el respeto de la igualdad de derechos de todos, sin distinciones por motivo de raza, sexo, idioma o religión, y la cooperación internacional para resolver los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario.

5. Creemos que la tarea fundamental a que nos enfrentamos hoy es conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo, ya que, si bien ofrece grandes posibilidades, en la actualidad sus beneficios se distribuyen de forma muy desigual al igual que sus costos. Reconocemos que los países en desarrollo y los países con economías en transición tienen dificultades especiales para hacer frente a este problema fundamental. Por eso, consideramos que solo desplegando esfuerzos amplios y sostenidos para crear un futuro común, basado en nuestra común humanidad en toda su diversidad, se podrá lograr que la mundialización sea plenamente incluyente y equitativa. Esos esfuerzos deberán incluir la adopción de políticas y medidas, a nivel mundial, que correspondan a las necesidades de los países en desarrollo y de las economías en transición y que se formulen y apliquen con la participación efectiva de esos países y esas economías.
6. Consideramos que determinados valores fundamentales son esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI:
- *La libertad. Los hombres y las mujeres tienen derecho a vivir su vida y a criar a sus hijos con dignidad y libres del hambre y del temor a la violencia, la opresión o la injusticia. La mejor forma de garantizar esos derechos es contar con gobiernos democráticos y participativos basados en la voluntad popular.*
 - *La igualdad. No debe negarse a ninguna persona ni a ninguna nación la posibilidad de beneficiarse del desarrollo. Debe garantizarse la igualdad de derechos y oportunidades de hombres y mujeres.*
 - *La solidaridad. Los problemas mundiales deben abordarse de manera tal que los costos y las cargas se distribuyan con justicia, conforme a los principios fundamentales de la equidad y la justicia social. Los que*

sufren, o los que menos se benefician, merecen la ayuda de los más beneficiados.

- *La tolerancia. Los seres humanos se deben respetar mutuamente, en toda su diversidad de creencias, culturas e idiomas. No se deben temer ni reprimir las diferencias dentro de las sociedades ni entre éstas; antes bien, deben apreciarse como preciados bienes de la humanidad. Se debe promover activamente una cultura de paz y diálogo entre todas las civilizaciones.*
- *El respeto de la naturaleza. Es necesario actuar con prudencia en la gestión y ordenación de todas las especies vivas y todos los recursos naturales, conforme a los preceptos del desarrollo sostenible. Sólo así podremos conservar y transmitir a nuestros descendientes las inconmensurables riquezas que nos brinda la naturaleza. Es preciso modificar las actuales pautas insostenibles de producción y consumo en interés de nuestro bienestar futuro y en el de nuestros descendientes.*
- *Responsabilidad común. La responsabilidad de la gestión del desarrollo económico y social en el mundo, lo mismo que en lo que hace a las amenazas que pesan sobre la paz y la seguridad internacionales, debe ser compartida por las naciones del mundo y ejercerse multilateralmente. Por ser la organización más universal y más representativa de todo el mundo, las Naciones Unidas deben desempeñar un papel central a ese respecto.*

7. Para plasmar en acciones estos valores comunes, hemos formulado una serie de objetivos clave a los que atribuimos especial importancia.

II. La paz, la seguridad y el desarme

8. No escatimaremos esfuerzos para liberar a nuestros pueblos del flagelo de la guerra —ya sea dentro de los Estados o entre éstos—, que, en el último decenio, ha cobrado más de cinco millones de

vidas. También procuraremos eliminar los peligros que suponen las armas de destrucción en masa.

9. Por todo lo anterior, decidimos:

- *Consolidar el respeto del imperio de la ley en los asuntos internacionales y nacionales y, en particular, velar por que los Estados Miembros cumplan las decisiones de la Corte Internacional de Justicia, con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas, en los litigios en que sean partes.*
- *Aumentar la eficacia de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y de la seguridad, dotando a la Organización de los recursos y los instrumentos que necesitan en sus tareas de prevención de conflictos, resolución pacífica de controversias, mantenimiento de la paz, consolidación de la paz y reconstrucción después de los conflictos. En este sentido, tomamos nota del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas¹, y pedimos a la Asamblea General que examine cuanto antes sus recomendaciones.*
- *Fortalecer la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, de conformidad con las disposiciones del Capítulo VIII de la Carta.*
- *Velar por que los Estados Partes apliquen los tratados sobre cuestiones tales como el control de armamentos y el desarme, el derecho internacional humanitario y el relativo a los derechos humanos, y pedir a todos los Estados que consideren la posibilidad de suscribir y ratificar el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.*
- *Adoptar medidas concertadas contra el terrorismo internacional y adherirnos cuanto antes a todas las convenciones internacionales pertinentes.*
- *Redoblar nuestros esfuerzos para poner en práctica nuestro compromiso de luchar contra el problema mundial de la droga.*
- *Intensificar nuestra lucha contra la delincuencia transnacional en todas sus dimensiones, incluidos la trata y el contrabando de seres humanos y el blanqueo de dinero.*
- *Reducir al mínimo las consecuencias negativas que las sanciones económicas impuestas por las Naciones Unidas pueden tener en*

las poblaciones inocentes, someter los regímenes de sanciones a exámenes periódicos y eliminar las consecuencias adversas de las sanciones sobre terceros.

- *Esforzarnos por eliminar las armas de destrucción en masa, en particular las armas nucleares, y mantener abiertas todas las opciones para alcanzar esa meta, incluida la posibilidad de convocar una conferencia internacional para determinar formas adecuadas de eliminar los peligros nucleares.*
- *Adoptar medidas concertadas para poner fin al tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras, en particular dando mayor transparencia a las transferencias de armas y respaldando medidas de desarme regional, teniendo en cuenta todas las recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras.*
- *Pedir a todos los Estados que consideren la posibilidad de adherirse a la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, así como al Protocolo enmendado relativo a las minas de la Convención sobre armas convencionales.*

10. Instamos a los Estados Miembros a que observen la Tregua Olímpica, individual y colectivamente, ahora y en el futuro, y a que respalden al Comité Olímpico Internacional en su labor de promover la paz y el entendimiento humano mediante el deporte y el ideal olímpico.

III. El desarrollo y la erradicación de la pobreza

11. No escatimaremos esfuerzos para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema, a la que en la actualidad están sometidos más de 1.000 millones de seres humanos.

Estamos empeñados en hacer realidad para todos ellos el derecho al desarrollo y a poner a toda la especie humana al abrigo de la necesidad.

12. Resolvemos, en consecuencia, crear en los planos nacional y mundial un entorno propicio al desarrollo y a la eliminación de la pobreza.
13. El logro de esos objetivos depende, entre otras cosas, de la buena gestión de los asuntos públicos en cada país. Depende también de la buena gestión de los asuntos públicos en el plano internacional y de la transparencia de los sistemas financieros, monetarios y comerciales. Propugnamos un sistema comercial y financiero multilateral abierto, equitativo, basado en normas, previsible y no discriminatorio.
14. Nos preocupan los obstáculos a que se enfrentan los países en desarrollo para movilizar los recursos necesarios para financiar su desarrollo sostenible. Haremos, por consiguiente, todo cuanto esté a nuestro alcance para que tenga éxito la Reunión intergubernamental de alto nivel sobre la financiación del desarrollo que se celebrará en 2001.
15. Decidimos, asimismo, atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. En este contexto, nos felicitamos de la convocatoria de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, que se celebrará en mayo de 2001, y donde haremos todo lo posible por lograr resultados positivos. Pedimos a los países industrializados:
 - *Que adopten, preferiblemente antes de que se celebre esa Conferencia,*

una política de acceso libre de derechos y cupos respecto de virtualmente todas las exportaciones de los países menos adelantados;

- *Que apliquen sin más demora el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y que convengan en cancelar todas las deudas bilaterales oficiales de esos países a cambio de que éstos demuestren su firme determinación de reducir la pobreza;*
y
- *Que concedan una asistencia para el desarrollo más generosa, especialmente a los países que se están esforzando genuinamente por destinar sus recursos a reducir la pobreza.*

16. Estamos decididos, asimismo, a abordar de manera global y eficaz los problemas de la deuda de los países de ingresos bajos y medios adoptando diversas medidas en los planos nacional e internacional para que su deuda sea sostenible a largo plazo.

17. Resolvemos asimismo atender las necesidades especiales de los pequeños Estados insulares en desarrollo poniendo en práctica rápida y cabalmente el Programa de Acción de Barbados y las conclusiones a que llegó la Asamblea General en su vigésimo segundo período extraordinario de sesiones. Instamos a la comunidad internacional a que vele por que, cuando se prepare un índice de vulnerabilidad, se tengan en cuenta las necesidades especiales de los pequeños Estados insulares en desarrollo.

18. Reconocemos las necesidades y los problemas especiales de los países en desarrollo sin litoral, por lo que pedimos encarecidamente a los donantes bilaterales y multilaterales que aumenten su asistencia financiera y técnica a ese grupo de países para satisfacer sus necesidades especiales de desarrollo y ayudarlos a superar los

obstáculos de su geografía, mejorando sus sistemas de transporte en tránsito.

19. Decidimos, asimismo:

- *Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y el de las personas que padezcan hambre; igualmente, para esa misma fecha, reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearlo.*
- *Velar por que, para ese mismo año, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria y por que tanto las niñas como los niños tengan igual acceso a todos los niveles de la enseñanza.*
- *Haber reducido, para ese mismo año, la mortalidad materna en tres cuartas partes y la mortalidad de los niños menores de 5 años en dos terceras partes respecto de sus tasas actuales.*
- *Para entonces, haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA, el flagelo del paludismo y otras enfermedades graves que afligen a la humanidad.*
- *Prestar especial asistencia a los niños huérfanos por causa del VIH/SIDA.*
- *Para el año 2020, haber mejorado considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios, como se propone en la iniciativa “Ciudades sin barrios de tugurios”.*

20. Decidimos también:

- *Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer como medios eficaces de combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades y de estimular un desarrollo verdaderamente sostenible.*
- *Elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes de todo el mundo la posibilidad real de encontrar un trabajo digno y productivo.*
- *Alentar a la industria farmacéutica a que aumente la disponibilidad de los medicamentos esenciales y los ponga al alcance de todas las personas de*

los países en desarrollo que los necesiten.

- *Establecer sólidas formas de colaboración con el sector privado y con las organizaciones de la sociedad civil en pro del desarrollo y de la erradicación de la pobreza.*
- *Velar por que todos puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, conforme a las recomendaciones formuladas en la Declaración Ministerial 2000 del Consejo Económico y Social.*

IV. Protección de nuestro entorno común

- 21. No debemos escatimar esfuerzos por liberar a toda la humanidad, y ante todo a nuestros hijos y nietos, de la amenaza de vivir en un planeta irremediablemente dañado por las actividades del hombre, y cuyos recursos ya no alcancen para satisfacer sus necesidades.**
- 22. Reafirmamos nuestro apoyo a los principios del desarrollo sostenible, incluidos los enunciados en el Programa 217, convenidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.**
- 23. Decidimos, por consiguiente, adoptar una nueva ética de conservación y resguardo en todas nuestras actividades relacionadas con el medio ambiente y, como primer paso en ese sentido, convenimos en lo siguiente:**
 - **Hacer todo lo posible por que el Protocolo de Kyoto entre en vigor, de ser posible antes del décimo aniversario de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en el año 2002, e iniciar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.**

- Intensificar nuestros esfuerzos colectivos en pro de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo.
- Insistir en que se apliquen cabalmente el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África.
- Poner fin a la explotación insostenible de los recursos hídricos formulando estrategias de ordenación de esos recursos en los planos regional, nacional y local, que promuevan un acceso equitativo y un abastecimiento adecuado.
- Intensificar la cooperación con miras a reducir el número y los efectos de los desastres naturales y de los desastres provocados por el hombre.
- Garantizar el libre acceso a la información sobre la secuencia del genoma humano.

V. Derechos humanos, democracia y buen gobierno

24. No escatimaremos esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo.

25. Decidimos, por tanto:

- Respetar y hacer valer plenamente la Declaración Universal de Derechos Humanos
- Esforzarnos por lograr la plena protección y promoción de los

derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todas las personas en todos nuestros países.

- Aumentar en todos nuestros países la capacidad de aplicar los principios y las prácticas de la democracia y del respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías.
- Luchar contra todas las formas de violencia contra la mujer y aplicar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
- Adoptar medidas para garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias, eliminar los actos de racismo y xenofobia cada vez más frecuentes en muchas sociedades y promover una mayor armonía y tolerancia en todas las sociedades.
- Trabajar aunadamente para lograr procesos políticos más igualitarios, en que puedan participar realmente todos los ciudadanos de nuestros países.
- Garantizar la libertad de los medios de difusión para cumplir su indispensable función y el derecho del público a la información.

VI. Protección de las personas vulnerables

26. No escatimaremos esfuerzos para lograr que los niños y todas las poblaciones civiles que sufren de manera desproporcionada las consecuencias de los desastres naturales, el genocidio, los conflictos armados y otras situaciones de emergencia humanitaria reciban toda la asistencia y la protección que necesiten para reanudar cuanto antes una vida normal.

Decidimos, por consiguiente:

- Ampliar y reforzar la protección de los civiles en situaciones de emergencia complejas, de conformidad con el derecho internacional humanitario.
- Fortalecer la cooperación internacional, incluso compartiendo la carga que recae en los países que reciben refugiados y coordinando la asistencia humanitaria prestada a esos países; y ayudar a todos los refugiados y personas desplazadas a regresar voluntariamente a sus hogares en condiciones de seguridad y dignidad, y a reintegrarse sin tropiezos en sus respectivas sociedades.
- Alentar la ratificación y la plena aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño¹² y sus protocolos facultativos relativos a la participación de niños en los conflictos armados y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

VII. Atención a las necesidades especiales de África

27. Apoyaremos la consolidación de la democracia en África y ayudaremos a los africanos en su lucha por conseguir una paz duradera, erradicar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible, para que de esa forma África pueda integrarse en la economía mundial.

28. Decidimos, por tanto:

- Apoyar plenamente las estructuras políticas e institucionales de las nuevas democracias de África.
- Fomentar y mantener mecanismos regionales y subregionales de prevención de conflictos y promoción de la estabilidad política, y velar por que las operaciones de mantenimiento de la paz en ese continente reciban una corriente segura de recursos.

- Adoptar medidas especiales para abordar los retos de erradicar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible en África, tales como cancelar la deuda, mejorar el acceso a los mercados, aumentar la asistencia oficial para el desarrollo e incrementar las corrientes de inversión extranjera directa y de transferencia de tecnología.
- Ayudar a África a aumentar su capacidad para hacer frente a la propagación de la pandemia del VIH/SIDA y otras enfermedades *infecciosas*.

VIII. Fortalecimiento de las Naciones Unidas

29. No escatimaremos esfuerzos por hacer de las Naciones Unidas un instrumento más eficaz en el logro de todas las prioridades que figuran a continuación: la lucha por el desarrollo de todos los pueblos del mundo; la lucha contra la pobreza, la ignorancia y las enfermedades; la lucha contra la injusticia; la lucha contra la violencia, el terror y el delito; y la lucha contra la degradación y la destrucción de nuestro planeta.

30. Decidimos, por consiguiente:

- Reafirmar el papel central que recae en la Asamblea General en su calidad de principal órgano de deliberación, adopción de políticas y representación de las Naciones Unidas, y capacitarla para que pueda desempeñar ese papel con eficacia.
- Redoblar nuestros esfuerzos por reformar ampliamente el Consejo de Seguridad en todos sus aspectos.
- Fortalecer más el Consejo Económico y Social, sobre la base de sus recientes logros, de manera que pueda desempeñar el papel que se le asigna en la Carta.
- Fortalecer la Corte Internacional de Justicia a fin de que prevalezcan la justicia y el imperio del derecho en los asuntos internacionales.
- Fomentar la coordinación y las consultas periódicas entre los

órganos principales de las Naciones Unidas en el desempeño de sus funciones.

- Velar por que la Organización cuente, de forma oportuna y previsible, con los recursos que necesita para cumplir sus mandatos.
- Instar a la Secretaría a que, de conformidad con normas y procedimientos claros acordados por la Asamblea General, aproveche al máximo esos recursos en interés de todos los Estados Miembros, aplicando las mejores prácticas y tecnologías de gestión disponibles y prestando una atención especial a las tareas que reflejan las prioridades convenidas de los Estados Miembros.
- Promover la adhesión a la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado.
- Velar por que exista una mayor coherencia y una mejor cooperación en materia normativa entre las Naciones Unidas, sus organismos, las instituciones de Bretton Woods y la Organización Mundial del Comercio, así como otros órganos multilaterales, con miras a lograr criterios perfectamente coordinados en lo relativo a los problemas de la paz y el desarrollo.
- Seguir fortaleciendo la cooperación entre las Naciones Unidas y los parlamentos nacionales por intermedio de su organización mundial, la Unión Interparlamentaria, en diversos ámbitos, a saber: la paz y seguridad, el desarrollo económico y social, el derecho internacional y los derechos humanos, la democracia y las cuestiones de género.
- Ofrecer al sector privado, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil en general más oportunidades de contribuir al logro de las metas y los programas de la Organización.

31. Pedimos a la Asamblea General que examine periódicamente los progresos alcanzados en la aplicación de lo dispuesto en la presente Declaración, y al Secretario General que publique informes periódicos para que sean examinados por la Asamblea y sirvan de base para la adopción de medidas ulteriores.

32. Reafirmamos solemnemente, en este momento histórico, que las Naciones Unidas son el hogar común e indispensable de toda

la familia humana, mediante el cual trataremos de hacer realidad nuestras aspiraciones universales de paz, cooperación y desarrollo. Por consiguiente, declaramos nuestro apoyo ilimitado a estos objetivos comunes y nuestra decisión de alcanzarlos.

Objetivos de desarrollo del Milenio

Para el año 2015, los 189 Estados Miembros de las Naciones Unidas se han comprometido a:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre

- Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día.
- Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre.

2. Lograr la enseñanza primaria universal

- Velar por que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.

3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer

- Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 2015.

4. Reducir la mortalidad infantil

- Reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años

5. Mejorar la salud materna

- Reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes

6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades

- Detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA.
- Detener y comenzar a reducir la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.

7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

- Incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales; invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.
- Reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable.
- Mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020.

8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

- Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Ello incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional.
- Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Ello incluye el acceso libre de aranceles y cupos para las exportaciones de los países menos adelantados, el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que hayan mostrado su determinación de reducir la pobreza.
- Atender a las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo • Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo

con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.

- En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.
- En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo.
- En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular, los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.



Impacto de la *desigualdad social* **Los grandes desafíos para lograr el desarrollo humano en el mundo**

Jose L. Mora Castro*

- Más de 1,000 millones de personas luchan por sobrevivir con menos de un dólar diario.
- Un niño de cada cinco no termina la escuela primaria.
- En el año 2001, más de 14 millones de niños en el mundo, perdieron a uno o a ambos de sus padres debido a la enfermedad del SIDA, y se espera que el número de huérfanos se duplique para el año 2010.
- Casi 800 millones de personas, el 15% de la población mundial, padece hambre crónica.
- Todos los años, medio millón de mujeres mueren durante el embarazo o el parto, es decir, cada día muere una mujer por minuto, debido a esa causa.

* *Coordinador de Investigación de la Fundación Colosio, Estado de México.*

Indicadores de las metas del milenio para México

- Porcentaje de la población cuyo ingreso es menos a un dólar por día, 13.2.
- Índice nacional de analfabetismo 9.2.
- Porcentaje de la población asistiendo a la educación primaria con respecto a la población entre 6 y 12 años 94.4.
- Porcentaje de estudiantes que comienzan el primer grado y concluyen la educación primaria (eficiencia terminal) 86.3.
- Tasa de mortalidad de niños menores a cinco años (por cada mil vivos) 25.2.
- Tasa de mortalidad infantil (por cada mil nacidos vivos) 17.9.
- Porcentaje de niños vacunados contra el Sarampión 95.5.
- Tasa de mortalidad maternal (por cada 10 mil nacidos vivos) 6.1.
- Tasas de mortalidad por malaria (por 100 mil habitantes) 7.3.
- Proporción de la población con acceso a agua potable (Total) 88.5.
- Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento (Total) 76.5.

NOTA : Argáiz, Parra Adriana. Metas de Desarrollo del Milenio (2003). Cuadernos de Desarrollo Humano. Num. 8. Secretaría de Desarrollo Social

Panorama social de América Latina 2002-2003

- Las últimas estimaciones disponibles revelan que, en el año 2002, el 44% de la población de América Latina vivía en situación de pobreza y que las personas pobres eran poco más de 220 millones. De éstas, algo más de 97 millones, el 19,4% de la población de la región, se

encontraban en situación de indigencia o pobreza extrema.

- Hacia el año 2000, un 18,5% de la población latinoamericana y caribeña era extremadamente pobre.
- Un 11% presentaba algún grado de subnutrición (cerca de 54 millones de personas) y casi un 8% de los niños menores de cinco años registraban bajo peso para la edad.
- La subnutrición afecta a cerca del 22% de la población si se consideran los requerimientos calóricos medios de la población en lugar de los mínimos.
- casi un 21% de los niños presenta desnutrición crónica moderada o grave.
- Alrededor de la mitad de las mujeres mayores de 15 años no tienen ingresos propios.
- Mientras que cerca del 20% de los hombres se encuentran en esta situación.
- En 2002 se observó que, en el área urbana, casi el 43% de las mujeres mayores de 15 años carecían de ingresos propios, mientras que sólo el 22% de los hombres se encontraban en esta situación.

El esfuerzo de más de una década por aumentar de manera sostenida el gasto público destinado a los sectores sociales es uno de los hechos más destacados del desarrollo de la gran mayoría de los países latinoamericanos. Ese esfuerzo permitió que los recursos por habitante destinados a educación, salud, vivienda y seguridad social se incrementaran aproximadamente un 60% en términos reales, y que su participación en el producto interno bruto regional se elevara casi cuatro puntos porcentuales en el conjunto de la región.

De 1990–1991 a 2000–2001, el gasto social en la región se elevó en promedio un 58%, de 342 a 540 dólares por habitante.

Fuente: Cepal.

***GASTO PÚBLICO SOCIAL
PER CÁPITA EN EDUCACIÓN Y COMO
PORCENTAJE DEL PIB 2000–2001***

PAIS	GASTO PER CAPITA DOLARES	% DEL PIB
ARGENTINA	385	5.0
URUGUAY	213	3.4
PANAMA	199	6.0
MÉXICO	190	4.1
PROMEDIO AMÉRICA LATINA	139	4.2

Fuente: Cepal.

**GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE
DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO 2000-2001**

PAÍS	%
PANAMA	25.5
ARGENTINA	21.6
MÉXICO	9.8
PROMEDIO AMÉRICA LATINA	13.8

GASTO PÚBLICO SOCIAL PER CÁPITA 2000-2001

PAÍS	GASTO PER CAPITA DOLARES
ARGENTINA	1,650
URUGUAY	1,494
PANAMÁ	853
COSTA RICA	689
MÉXICO	456
PROMEDIO AMÉRICA LATINA	540

Indicadores nacionales y estatales de pobreza

Población de 15 años analfabeta Nal. 9.55% Estatal 6.46%.

Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela

Nal. 8.68% Estatal 6.24%.

Población de 15 años y más sin primaria completa

Nal. 17.98% Estatal 13.50%.

Hogares con jefatura femenina Nal. 20.64% Estatal 18.60%.

Relación niños-mujer Nal. 40.84% Estatal 38.49%.

Población sin derechohabiencia a servicios de salud

Nal. 56.99% Estatal. 54.81%.

Total de hijos fallecidos de mujeres de 15 a 49 años

Nal. 5.78% Estatal 5.60%.

Viviendas particulares sin drenaje Nal. 21.35% Estatal 13.16%.

Índice de vulnerabilidad social 2002, SEDESEM.

Estado de México, primer lugar

DIFEM

Primer estado del país en otorgar alimentos a los niños que estudian por las tardes. (85 mil 891 raciones diarias).

DESARROLLO AGROPECUARIO

Primer y único estado que cuenta con un seguro de vida para campesinos (500 familias diarias beneficiadas).

AGUA

Primer lugar nacional en cobertura en materia de agua potable (incrementó de un millón 872 mil habitantes, para alcanzar la cifra de 13 millones 578 mil).

Actualmente asisten a escuelas estatales, 30 de cada 100 mexiquenses

Es la entidad que más recursos destinan al sector educativo, con 79 millones de pesos diarios.

En el ciclo escolar 2003-2004, el sistema educativo del Estado de México atendió a 4 261, 218 alumnos, con 187, 455 docentes, en 19, 373 escuelas.

El grado promedio de escolaridad es de 8.5 años, por arriba del promedio nacional que es de 7.8 años.

El Estado de México a la vanguardia

- Economía

Si fuéramos una nación, ocuparíamos el octavo lugar en América Latina y el sexagésimo cuarto en el ámbito mundial por la importancia de nuestra producción.

Nuestro mercado laboral es el más grande del país, pues tenemos 5.8 millones de trabajadores, 2 millones más que el Distrito Federal, y más habitantes ocupados que Jalisco y Veracruz juntos, lo que equivale a 14.1 por ciento del total nacional.

- Educación

Duplicamos los recursos destinados al sector educativo. Hoy se invierten alrededor de 79 millones de pesos cada día, casi 53 por ciento del gasto programable, para atender el sistema educativo más grande del país.

- Salud

Para atender la salud de los mexiquenses cada día destinamos 11 millones de pesos. Durante esta administración hemos creado 58 nuevos centros de salud; casi uno por mes.

- Desarrollo urbano

Impulsamos la construcción de más de 314 mil viviendas —cifra histórica que equivale a todas las casas del estado de Colima— 172 casas en promedio cada día, beneficiando a más de un millón 400 mil mexiquenses.



***En busca de
la legitimidad. Seguridad
pública y populismo punitivo en
México, 1990-2000***

Carlos Massé Narváez*

El libro de Nelson Arteaga no podría aparecer en mejor momento; por cuanto al entorno de reclamo social frente a las autoridades encargadas de la aplicación de la justicia en nuestro país, aunque no sólo en él. Este es un reclamo cada vez más fuerte en nuestro países, por el desarrollo reciente de las democracias latinoamericanas en cuanto a la alternancia en el poder, a pesar de que estas sean sólo formales. No es nada nuevo que el incremento de la criminalidad en el mundo ha crecido. No sólo las evidencias de que el modelo de desarrollo neoliberal globalizador sólo beneficia al monopolio, sino que en ese proceso, la economía informal aparece como solución a la sobrevivencia de las masas. Esta economía informal, también puede ser considerada ilegal, aún cuando se dedica a la producción de bienes y servicios. Pero al lado, en la impotencia de un Estado, reducido y controlado por la ultraderecha, el mercado abre también sus puertas al alza de la criminalidad. La oferta de empleo es mínima y lo que de ella se obtiene como salario es paupérrimo. Al lado, emerge una oferta de criminalidad sin precedente. Asesinatos

**Investigador de El Colegio Mexiquense, A.C.*

de mujeres –en apariencia inexplicables--, piratería, contrabando, droga y secuestro. No existe una política de Estado eficaz y medianamente creíble que la combata. Apenas hace unos días, en estados del centro del país, se llevó a cabo un operativo contra la delincuencia que a nadie convence. Lo que la sociedad quiere ver, es cómo se propone que se “reconviertan” las instituciones mafiosas del Estado, en instituciones que realicen las actividades que sean la razón para la que fueron creadas. Cito al autor: “La fuerza del crimen organizado a escala global está en su capacidad para conservar sus raíces étnicas, culturales y territoriales que se engarzan con un nuevo tipo de estrategia racional y cultural de ascenso social, económico y simbólico –en particular entre los jóvenes– que tiene una gran aceptación en una cultura meritocrática en la que el Estado no puede ofrecer sino desempleo, ocupación a tiempo parcial, informalidad, estructuras de trabajo flexible y salarios devaluados”...Pero el mundo del crimen el organizado...más bien estaría indicando transformaciones culturales profundas y la estructuración de una sociabilidad radicalmente nueva: conformada por una especie de nihilismo que expresa la desesperanza de una sociedad que ofrece menos expectativas y un reproducción constante de las relaciones de exclusión.

Es pronto para insistir, pero Arteaga ha puesto el dedo en la llaga. Como buen sociólogo se adelantó a estudiar lo que se estaba gestando (como proceso que se multiplicaba por la adición de nuevos factores o del desdoblamiento de los mismos). Deductivamente, alude a efectos de la globalización económica y su impacto en las sociedades latinoamericanas (otro nivel descendente), para aterrizar en cómo, nuestro país cambió de configuración territorial, del paso predominante

del medio rural marginal, al medio urbano excluido. La exclusión del empleo, de los servicios más elementales de una vida digna: el derecho a la educación, el derecho a la salud (ambos servicios públicos). El cambio en el modo de producir, está finiquitando los pocos resabios del Estado de bienestar, como lo requiere el capitalismo actual. Todo ello y más, introduce el autor en apoyo a sostener sus tesis centrales de pérdida de legitimidad del Estado como solucionador de los problemas sociales con relación a la violencia. A cambio, el propio Estado se encuentra en la perspectiva de reacomodo frente a algo que parece estar escapándosele de las manos, algo para lo que no estaba preparado. Las salidas, como la idea de que incrementando su personal con más recursos; no es una buena salida al problema central de la inseguridad y la violencia. Es una salida que busca la legitimación de su existencia frente a un problema que parece ya no estar en sus manos resolver. Demagógicamente emite acciones, dicta estrategias, que le permitan relanzar una novedosa forma de control social.

El libro de Nelson Arteaga, como académico debo decirlo; tiene el mérito de ser publicado por la Universidad que lo albergó como estudiante (el Centro de Estudios Iberoamericanos <<Mario Benedetti>>, Universidad de Alicante); lo cual no es usual ni frecuente. Posee además, el mérito de un enfoque sociológico abarcador. Lo investiga en el marco de factores estructurales, sin descuidar la especificidad de los ámbitos de abordaje. Con ello va tejiendo una delicada construcción de conocimiento que no se ciñe al mero ámbito. Procede de manera sistemática, pero no tediosa en la preocupación de cómo se llega a la violencia directa. Respeta y aclara las limitaciones temporales y conceptuales de su análisis y prevé

los riesgos de una posible interpretación sesgada del arribo de esta violencia directa. También hace un recuento de los enfoques sobre la violencia y, cómo el propio Estado se “recompone” a partir de los cambios que devienen de la instrumentación de las políticas públicas con respecto de la violencia. Como se podrá apreciar en el libro, estas medidas y las más recientes, están muy lejos de siquiera pretender un entendimiento cabal del problema de la violencia como malestar social.

Uno de los méritos de este libro, es la contribución analítica del autor en términos de explicar, cómo es que la violencia se instaura y crece peligrosamente. Para ello construye la categoría de distancia social, la que permite focalizar los efectos de la diferencia social en el entendimiento ‘moral’, como zona inestable y variable, que refleja la desigualdad y la fragilidad de la identidad social, “mientras que la frustración, el miedo y la ansiedad son elementos que potencian la agresividad...Cuando la dinámica de la violencia ha sido puesta en marcha, la distancia social se acentúa, con lo que el ciclo vuelve a comenzar profundizando el miedo y expandiendo los recursos disponibles para enfrentarla, paradójicamente, con más violencia”.

Un análisis detallado del proceso de globalización económica, lleva de la mano al lector a entender, las condiciones estructurales del nuevo escenario de la violencia. El agotamiento del taylorismo y su paso al fordismo como procesos percederos del capitalismo de la posguerra. De ahí se pasó a la visión “monetarista”: baja de los salarios, crecimiento con desempleo, desmantelamiento del Estado benefactor y cierre a los créditos, fueron políticas para salvar a las grandes empresas. No

se previó, o no se quiso ver, los nefastos efectos sociales que ello conllevaría. Así como en nuestros países no se previó, que la adopción de los modelos taylorista y fordista, implicaban la depredación ecológica de nuestros ríos y cuencas, sin contar la contaminación causada por el consumismo desbocado de las clases pudientes.

En el apartado Violencia y Globalización, Arteaga analiza cómo el incremento de la violencia viene aparejado con la globalización económica: “el crimen organizado utiliza, al igual que hace el mundo de los negocios y las empresas la globalización del mercado financiero para desarrollarse y reproducirse...de tal suerte que su acción repercute como nunca antes en las relaciones económicas y políticas internacionales...” explota todos los desequilibrios económicos, políticos y sociales por todo el mundo”. El ámbito de acción del crimen organizado es inimaginable, va más allá del tráfico de drogas, armas y automóviles y el contrabando de casi cualquier cosa “incluidos material radioactivo, órganos humanos e inmigrantes ilegales; prostitución; juego; usura; secuestro; fraude y extorsión; falsificación de objetos, billetes bancarios, documentos financieros, tarjetas de crédito y carnés de identidad; asesinos de alquileres; tráfico de información delicada, tecnología u objetos de arte; ventas internacionales de objetos robados; o incluso vertidos de basura ilegales de un país en otro...” ...La colusión de intereses entre la política y las actividades ilegales de la mafia <<resulta un componente esencial de la economía mundial, el lubricante indispensable de un buen funcionamiento del capitalismo.

Al estudiar el asunto de la violencia en México, Arteaga hace un recorrido al que llamamos “crisis tras crisis” (tal parece ser nuestra historia

contemporánea). Cuando la desigualdad y la diferencia se ahondan aparece la distancia social (yo añadiría la relevancia que otorgan los medios de comunicación –a través de la imagen--, a la individualidad por sobre la comunidad) entre grupos y clases con lo que se crean barreras para que los individuos reconozcan en el Otro a un par igual. Aquí la distancia social sirve como mecanismo facilitador de la violencia directa en sus diferentes expresiones. “Si a estas condiciones que favorecen la presencia de la violencia se les suma la insatisfacción y la incertidumbre que ha generado en millones de mexicanos la caída de los ingresos y el claro deterioro de las condiciones de vida...la frustración y el miedo son elementos que potencian la agresividad, la cual puede materializarse una vez que las personas o los grupos sociales establecen la violencia como una estrategia para acceder a los recursos a los cuales considere que tiene derecho. Esta dinámica vuelve a cada uno de los mexicanos en objeto y sujeto potencialmente portadores de la violencia directa y reflejan el proceso de cambio de un estado de precarización en estrategias de agresión, las cuales, no sólo se circunscriben a la esfera de la economía, sino también de la política y la cultura”.

En seguida, el autor explica cómo se da este trasfondo analítico en el actuar de grupos sociales concretos; así como sus diversas interpretaciones del por qué del incremento de la violencia, el alza de la criminalidad y cómo ha de combatirse. En ambos casos (el punto de vista de estos grupos, pero también del gobierno, se empeñan en que la violencia a de enfrentarse con más violencia.

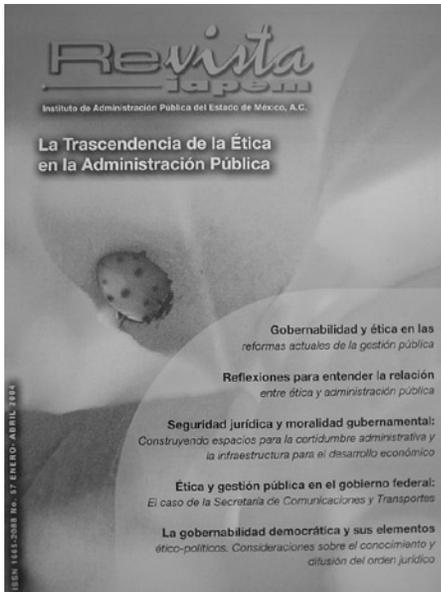
Este análisis da paso a nuestro autor, para explicar –con base en el análisis de las políticas gubernamentales y leyes recientes en la

materia, cómo emergen los ganadores de este gris panorama nacional. Aunque el autor no utiliza el término “patrimonialismo”, su análisis deviene mostrando, que los cuerpos policiacos se ven beneficiados con el punto de vista gubernamental pero también privado. Las salidas propuestas desde el expresidente Zedillo Ponce de León hasta hoy: (La Jornada: 14 de julio de 2004), son el incremento al presupuesto para seguridad pública. Resulta de sumo interés el análisis de Arteaga en este punto, toda vez que explica una serie de ambigüedades escritas en la ley: la confusión conceptual y hermenéutica de hechos y conceptos, son lo que impera en leyes y reglamentos, que son el resultado de una pobreza intelectual de sus autores.

El populismo punitivo es otra interesante categoría de análisis del autor. Considera que mediante un discurso que autopresenta al Estado como el redentor de los desprotegidos, aunado a las promesas incumplibles al pueblo, al lado de un llamado a la armonía, al respeto intraciudadano, se fortalecerá la unidad moral y el consenso social sobre el problema particular de la violencia, con lo que se reduciría el crimen. todo lo cual podría satisfacer a un sector particular del electorado.

El libro no termina ahí, el autor nos ofrece un ejemplo con base en el D. F. como laboratorio de “políticas” para enfrentar la violencia y el crimen organizado. El texto ofrece una visión muy acabada de las causas estructurales, así como los factores que inciden directa e indirectamente en el proceso del incremento de la violencia y el nuevo papel que viene a cumplir el crimen organizado en la etapa actual del capitalismo.

Criterios para colaborar en la Revista IAPEM



La Revista IAPEM tiene como propósito fundamental desde su fundación en 1989, difundir ensayos científicos especializados en Administración Pública Local, con énfasis en el Estado de México.

En sus páginas, se publican además, ordenamientos jurídicos, reseñas, convocatorias e información relevante sobre administración pública y disciplinas afines.

El Consejo Directivo del IAPEM 2004-2007, a través de este medio, invita a los asociados y docentes del Instituto, servidores públicos, estudiantes y estudiosos de nuestra disciplina, a participar en la Revista IAPEM, entregando o remitiendo ensayos y colaboraciones para tal fin, mismas que deberán cumplir con los siguientes criterios básicos:

1. Los ensayos deberán abordar preferentemente alguna de las siguientes temáticas:

- *Planeación Municipal y Proyectos de Inversión Local*
- *Políticas Públicas Estatales y Municipales*

- *Administración Pública Municipal*
- *Innovaciones en Sistemas de Organización e Información para la Gestión Pública Local*
- *Administración Pública Local y Reforma Fiscal*
- *Programas Sociales Gubernamentales*
- *Gobierno Electrónico*
- *Gestión Pública y Medios*
- *Administración Local y Procuración de Justicia*
- *Participación Social y Gestión Pública Local*
- *Finanzas Públicas Locales*
- *Actualización del Marco Jurídico y Normativo de la Administración Pública Local*
- *Ética en el Servicio Público*
- *Rendición de Cuentas*
- *Nuevas Tecnologías en la Administración Pública Local*
- *Nuevas Modalidades de Prestación de Servicios Públicos Locales*
- *Calidad y Productividad en el Servicio Público*
- *Colaboración y Cooperación Intergubernamental*
- *Federalismo y Municipalismo*

2. Los ensayos serán inéditos, no habiéndose publicado en cualquier medio impreso. El incumplimiento de este criterio, será únicamente responsabilidad del autor o autores que entreguen o remitan los trabajos.

3. Los ensayos deberán cumplir las siguientes características: claridad en el lenguaje; calidad y actualidad de la información, rigor metodológico, originalidad y relevancia de las aportaciones teóricas y prácticas a la gestión pública local.

4. Los ensayos deberán tener una extensión mínima de 15 cuartillas y máxima de 25, incluidas en ellas anexos y bibliografía, escritos en español en hojas tamaño carta, a doble espacio, en letra Arial de 11 puntos con interlineado de 18 puntos, con el margen superior, inferior e izquierdo de 3 cm. y el margen derecho de 2.5 cm. Las reseñas seguirán los mismos criterios, pero tendrán como extensión máxima 5 cuartillas.

5. Los ensayos y colaboraciones se entregarán, además de su versión impresa, en disquete de 3.5 para computadora, en Word para Windows versión reciente. No se devolverán originales.

6. La carátula debe incluir, en la parte superior, el título correcto del ensayo, el que no excederá de dos renglones, así como el nombre completo del autor o autores, y en la parte inferior, en nota al pie de página, datos de identificación relevantes como: si son asociados del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.; cargo actual; actividad profesional; último(s) grado(s) académico(s); obras publicadas, y las actividades académicas y profesionales más relevantes.

7. Las referencias que se utilicen en el texto, serán estrictamente las necesarias e irán como notas, al pie de la página, como se ejemplifica a continuación:

() Guerrero Orozco, Omar. (Preparación y Estudio introductorio). Ciencia del Estado. Juan Enrique Von Justi. Toluca, México. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1996. p. LVI.

8. Las referencias generales o bibliografía no excederán de 20 y se incluirán al final del trabajo, conteniendo los elementos básicos de identificación de una publicación, como enseguida se muestra:

Chanes Nieto, José. La Obra de Luis de la Rosa. Toluca, México. Ed. IAPEM. 2000. 461 pp. (Colección La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos).

Braibant, Guy. "Reflexiones actuales sobre Administración Pública", en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México. Número 16. Octubre-diciembre. 1992. Toluca, México. IAPEM. pp. 87-101.

9. Los términos técnicos o conceptos que aparezcan en el texto deberán definirse con claridad en la primera mención, al igual que las abreviaturas. La inclusión de cuadros, gráficas o tablas se realizará sólo en caso de que faciliten la comprensión del texto y se citarán las fuentes originales que sirvieron de base para su elaboración.

10. Los trabajos se acompañarán de un resumen curricular de los autores.

11. El Comité Editorial del IAPEM verificará que se cumplan los puntos establecidos en estos criterios; dictaminará qué trabajos serán publicados, y podrá exigir a los autores de los mismos, si así lo requiere el caso, que atiendan sus recomendaciones y observaciones. Asimismo, el IAPEM podrá hacer corrección de estilo y adecuaciones editoriales.

12. El Instituto entregará al autor o autores de cada uno de los ensayos, un total de 3 ejemplares del número de la Revista IAPEM, en que sus trabajos fueron publicados.

13. Cualquier asunto relacionado con los ensayos y colaboraciones no incluido en el presente, será resuelto por el Comité Editorial del IAPEM.

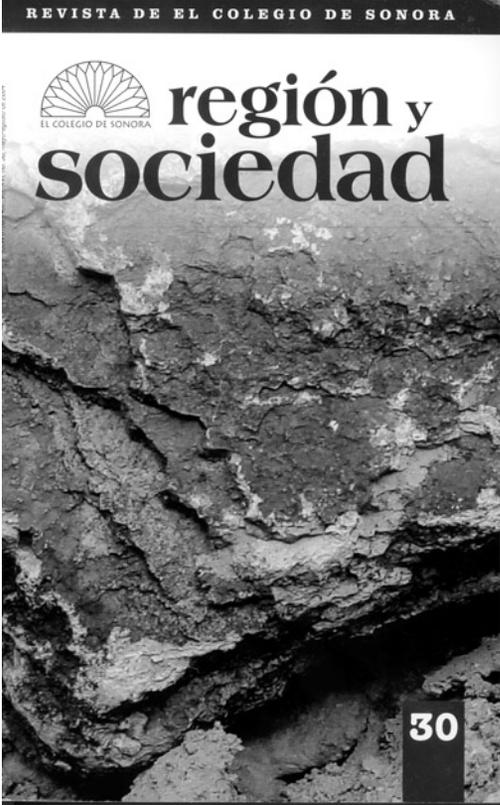
(Nota. Las colaboraciones se entregarán directamente para su consideración editorial al Instituto, o, en su caso, por conducto del respectivo Coordinador del número de la Revista IAPEM).

Mayores informes:

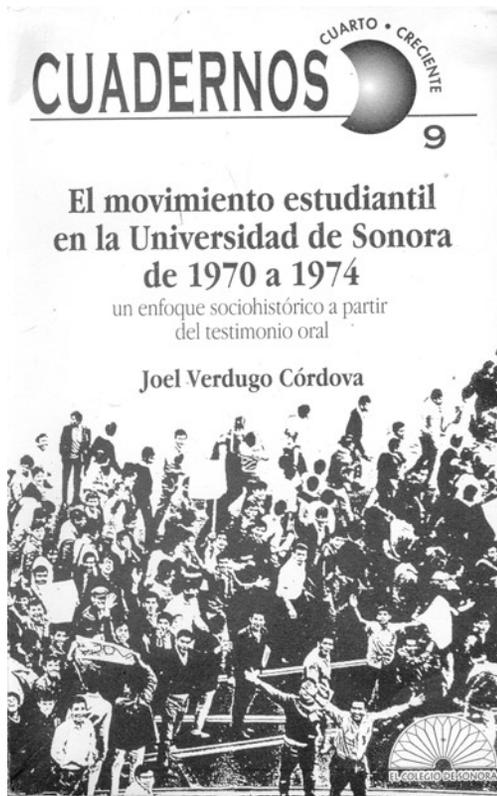
Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.
www.iapem.org.mx

Coordinación de Investigación
Paseo Matlazincas 2008,
Barrio La Teresona,
Toluca, México.
Tels.: (01 722) 167 10 03, 167 10 05 y
167 10 06.
e-mail: instituto@iapem.org.mx
investigacion@iapem.org.mx
abazan@iapem.org.mx

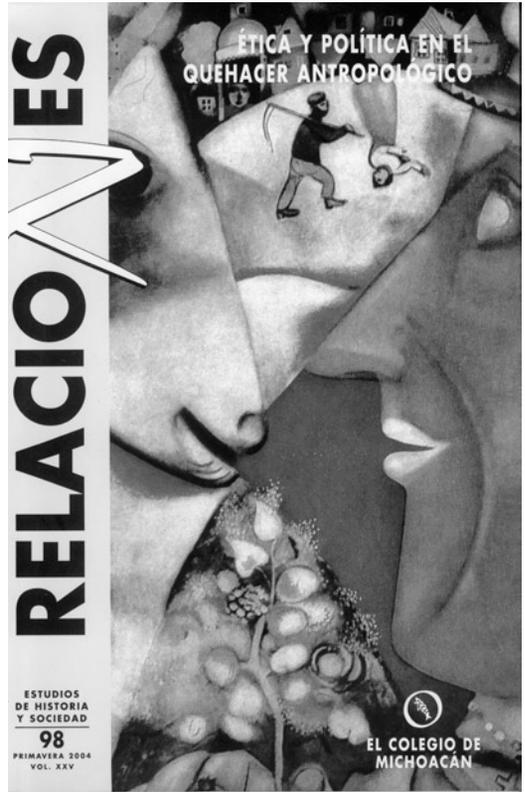
Revistas de interés



cemapem@hotmail.com



cemapem@hotmail.com



inesle@cddiputados.gob.mx

