

# CONDICIONES ESENCIALES PARA EL DESARROLLO

---

APORTES PARA LA DISCUSIÓN DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA



---

Publicación elaborada por los centros de estudios  
vinculados a la Unión de Partidos Latinoamericanos - UPLA  
**2014**

# CONDICIONES ESENCIALES **PARA EL DESARROLLO**

**APORTES PARA LA DISCUSIÓN DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA**

Publicación elaborada por los centros de estudios  
vinculados a la Unión de Partidos Latinoamericanos - UPLA

**2014**

Hecho el depósito que prevé la ley 11.723 (Arg.)

Editado e impreso en la Argentina

© 2014 Fundación Nuevas Generaciones Políticas

Correo electrónico: [contacto@nuevasgeneraciones.com.ar](mailto:contacto@nuevasgeneraciones.com.ar)

ISBN 978-987-45586-1-9

Obiglio, Julián

Condiciones esenciales para el desarrollo : aportes para la discusión de políticas públicas en América Latina . - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fundación Nuevas Generaciones , 2014.

E-Book.

ISBN 978-987-45586-1-9

1. Políticas Públicas. 2. Desarrollo Regional. I. Título  
CDD 320.6

Fecha de catalogación: 22/08/2014

## INSTITUCIONES PARTICIPANTES



■ Unión de Partidos Latinoamericanos	América Latina	<a href="http://www.upla.net">www.upla.net</a>
■ Fundación Hanns Seidel	Alemania	<a href="http://www.hss.de">www.hss.de</a>
■ Fundación Nuevas Generaciones	Argentina	<a href="http://www.nuevasgeneraciones.com.ar">www.nuevasgeneraciones.com.ar</a>
■ Fundación Jaime Guzmán	Chile	<a href="http://www.jaimeguzman.cl">www.jaimeguzman.cl</a>
■ Fundación Libertad y Desarrollo	Chile	<a href="http://www.lyd.com">www.lyd.com</a>
■ Instituto Libertad	Chile	<a href="http://www.institutolibertad.cl">www.institutolibertad.cl</a>
■ Corporación Pensamiento Siglo XXI	Colombia	<a href="http://www.pensamientosigloxxi.com">www.pensamientosigloxxi.com</a>
■ Fundación Ecuador Libre	Ecuador	<a href="http://www.ecuadorlibre.org">www.ecuadorlibre.org</a>
■ Centro de Estudios Políticos	El Salvador	<a href="http://www.cep.org.sv">www.cep.org.sv</a>
■ Instituto Republicano Internacional	Estados Unidos	<a href="http://www.iri.org">www.iri.org</a>
■ Universidad Francisco Marroquín	Guatemala	<a href="http://www.ufm.edu">www.ufm.edu</a>



## RESPONSABLES DE LOS CENTROS DE ESTUDIOS PARTICIPANTES ESTA PUBLICACIÓN

- Julián Martín Obiglio (Fundación Nuevas Generaciones) **Coordinación general**
- Joaquín La Madrid (Fundación Nuevas Generaciones) **Coordinación ejecutiva**
- Jovino Novoa (Unión de Partidos Latinoamericanos)
- Nicolás Fígari Vial (Unión de Partidos Latinoamericanos)
- Jorge Sandrock (Fundación Hanns Seidel)
- Alejandra Martini (Fundación Nuevas Generaciones)
- Pablo Guido (Fundación Nuevas Generaciones)
- Diego Naveira (Fundación Nuevas Generaciones)
- Jorge Jaraquemada Roblero (Fundación Jaime Guzmán)
- Guillermo Ramírez Diez (Fundación Jaime Guzmán)
- Claudio Arqueros Villa (Fundación Jaime Guzmán)
- Aldo Cassinelli Capurro (Instituto Libertad)
- Francisco Klapp (Libertad y Desarrollo)
- Giovanni Alberto Rocha Mahecha (Corporación Pensamiento Siglo XXI)
- Camilo Parada Ruíz (Corporación Pensamiento Siglo XXI)
- Roberto Andrade (Fundación Ecuador Libre)
- Juan Pablo Guerrero (Fundación Ecuador Libre)
- Manuel Vásquez Mendoza (Centro de Estudios Políticos)
- Harold Eric Sumner (Centro de Estudios Políticos)
- Antonio Garrastazu (Instituto Republicano Internacional)
- Sara Danish (Instituto Republicano Internacional)
- Eduardo Fernández Luiña (Universidad Francisco Marroquín)



# ÍNDICE

Introducción del Presidente de la Unión de Partidos Latinoamericanos.....	9
Unión de Partidos Latinoamericanos : La alternativa democrática para las Américas.....	13
<b>I.- ASPECTOS POLÍTICO – INSTITUCIONALES.....</b>	<b>15</b>
1. Promover una democracia respetuosa de la dignidad, derechos y libertades de las personas.....	17
2. Fortalecer el Estado de Derecho estableciendo una estricta división e independencia entre los poderes estatales, evitando la alteración de las reglas del juego y la discrecionalidad de la autoridad en la aplicación de las normas.....	25
3. Fomentar la recuperación de la confianza en las instituciones a través de la implementación de acciones que promuevan la transparencia, la probidad y la rendición de cuentas de las autoridades e instituciones públicas, y que permitan combatir la corrupción.....	31
4. Robustecer los partidos políticos, como instrumentos de intermediación y participación democrática.....	39
5. Respetar de manera irrestricta la libertad de prensa y de expresión, con reglas de igualdad en la distribución de la publicidad oficial de los gobiernos.....	47
6. Garantizar los derechos de propiedad y el fiel cumplimiento de los contratos.....	55
<b>II. ASPECTOS ECONÓMICO – FINANCIEROS.....</b>	<b>63</b>
7. Establecer la autonomía e independencia de los bancos centrales, respetar el equilibrio fiscal y promover un endeudamiento responsable sólo con objetivos de largo plazo y nunca para cubrir gastos corrientes.....	65
8. Promover un gasto público sustentable, orientado a garantizar los derechos fundamentales de las personas: seguridad, justicia independiente y rápida, educación y sanidad públicas y de calidad.....	71
9. Procurar alcanzar el status de Grado de Inversión, a fin de reducir costos de financiamiento para los ciudadanos y el Estado.....	79

### III. ASPECTOS SECTORIALES..... 87

10. Orientar el conjunto de políticas públicas de los gobiernos a la promoción de la igualdad de oportunidades para todos los habitantes del país..... 89
11. Promover la eliminación gradual de subsidios generalizados y la aplicación de programas de reinserción laboral que fomenten la cultura del trabajo y del esfuerzo..... 99
12. Definición de reglas laborales estables, que promuevan un adecuado desarrollo humano del trabajador, con incentivos para su desarrollo personal, profesional y familiar, con políticas específicas para la inserción laboral de los jóvenes y las mujeres. .... 105
13. Combatir el narcotráfico, la delincuencia, el terrorismo internacional y la trata de personas. Coordinar los procedimientos de intercepción de buques y aeronaves y de los sistemas defensivos nacionales. Y controlar y regular el uso de explosivos y armas de fuego. .... 111
14. Establecer políticas de cielos abiertos entre los países de la región. .... 117
15. Fomentar una cultura de paz y de entendimiento entre los países de la región.....125

### IV. ESTUDIO DE CASOS..... 137

16. Buenas prácticas de gobernabilidad democrática en Centro América.....139

# INTRODUCCIÓN

Entre los días 27 de febrero y primero de marzo de 2013 se realizó en la Ciudad de Buenos Aires un encuentro regional de los principales centros de pensamiento ligados a los partidos de la Unión de Partidos Latinoamericanos (UPLA). La actividad tuvo por objeto lograr un intercambio fructífero de experiencias en políticas públicas concretas desarrolladas en los países de origen de cada una de las organizaciones invitadas. Asimismo, el seminario permitió generar nexos institucionales entre los diversos participantes, para facilitar el trabajo conjunto de interconsulta y cooperación regional. Finalmente, producto del análisis realizado durante el evento, las organizaciones asistentes suscribieron el documento conjunto “2013-2023: Condiciones esenciales para el desarrollo”, en el que se explicitan una serie de aspectos de políticas públicas que los think tanks participantes, de común acuerdo consideran esenciales y necesarias para lograr el desarrollo en sus países. Las políticas acordadas fueron las siguientes:

## I. Aspectos Político – Institucionales

1. *Promover una democracia respetuosa de la dignidad, derechos y libertades de las personas.*
2. *Fortalecer el Estado de Derecho estableciendo una estricta división e independencia entre los poderes estatales, evitando la alteración de las reglas del juego y la discrecionalidad de la autoridad en la aplicación de las normas.*
3. *Fomentar la recuperación de la confianza en las instituciones a través de la implementación de acciones que promuevan la transparencia, la probidad y la rendición de cuentas de las autoridades e instituciones públicas, y que permitan combatir la corrupción.*
4. *Robustecer los partidos políticos, como instrumentos de intermediación y participación democrática.*
5. *Respetar de manera irrestricta la libertad de prensa y de expresión, con reglas de igualdad en la distribución de la publicidad oficial de los gobiernos.*
6. *Garantizar los derechos de propiedad y el fiel cumplimiento de los contratos.*

## II. Aspectos Económico – Financieros

7. *Establecer la autonomía e independencia de los bancos centrales, respetar el equilibrio fiscal y promover un endeudamiento responsable sólo con objetivos de largo plazo y nunca para cubrir gastos corrientes.*
8. *Mantener una estructura tributaria simple, estable y justa, intentando colocar la menor carga tributaria posible sobre los contribuyentes, a fin de promover la inversión y reducir la evasión.*
9. *Promover un gasto público sustentable, orientado a garantizar los derechos fundamentales de las personas: seguridad, justicia independiente y rápida, educación y sanidad públicas y de calidad.*
10. *Aumentar la competitividad mediante la apertura comercial y financiera, conjuntamente con la promoción de productos y servicios en el mundo y la simplificación de las normas que deben cumplir los nuevos emprendimientos.*
11. *Procurar alcanzar el status de Grado de Inversión, a fin de reducir costos de financiamiento para los ciudadanos y el Estado.*

## III. Aspectos Sectoriales

12. *Orientar el conjunto de políticas públicas de los gobiernos a la promoción de la igualdad de oportunidades para todos los habitantes del país.*
13. *Promover la eliminación gradual de subsidios generalizados y la aplicación de programas de reinserción laboral que fomenten la cultura del trabajo y del esfuerzo.*
14. *Definición de reglas laborales estables, que promuevan un adecuado desarrollo humano del trabajador, con incentivos para su desarrollo personal, profesional y familiar, con políticas específicas para la inserción laboral de los jóvenes y las mujeres.*
15. *Promover una agenda de integración energética regional, bajo una matriz limpia y sustentable; junto con la adopción de un protocolo de buenas prácticas ambientales.*
16. *Combatir el narcotráfico, la delincuencia, el terrorismo internacional y la trata de personas. Coordinar los procedimientos de intercepción de buques y aeronaves y de los sistemas defensivos nacionales. Y controlar y regular el uso de explosivos y armas de fuego.*
17. *Desarrollar una agenda regional de investigación, combate y tratamiento de las enfermedades endémicas.*
18. *Establecer como objetivo de cada administración el cumplimiento de las Metas del Milenio fijadas por la ONU.*
19. *Establecer políticas de cielos abiertos entre los países de la región.*
20. *Fomentar una cultura de paz y de entendimiento entre los países de la región.*

La presente publicación profundiza en los aspectos más relevantes del conjunto de políticas públicas antes mencionadas e incorpora un último capítulo en el que se analiza el desarrollo que han tenido cuatro buenas prácticas de gobernabilidad democrática a nivel local en Centro América.

Este esfuerzo realizado conjuntamente entre la Unión de Partidos Latinoamericanos (UPLA) y los think tanks o centros de pensamiento ligados a sus partidos miembros, persigue contribuir al debate de las ideas y de políticas públicas, a fin de contrarrestar, de algún modo, la falta de compromiso con valores y principios que se vive hoy en muchos países del continente y que produce efectos negativos sobre la administración del Estado.

Asimismo, la presente iniciativa se enmarca en un esfuerzo especial que ha puesto la actual directiva de UPLA integrada por los presidentes honorarios Armando Calderón Sol y Marcos Solares y los vicepresidentes Cesar Maia, Efraín Cepeda, Pascual del Cioppo y Oscar Santamaría, por potenciar el intercambio y los vínculos entre los centros de estudios ligados a la organización, de manera de potenciar los esfuerzos individuales y coordinar acciones colectivas.

Aprovecho esta instancia para agradecer el permanente apoyo de la Fundación Hanns Seidel en éstas y tantas otras iniciativas que llevamos a cabo cada año. El respaldo que la Fundación Hanns Seidel le ha dado a la UPLA desde su fundación, ha sido y es hoy en día fundamental para desarrollar su labor en favor de la democracia, la libertad y los derechos humanos.

En este mismo sentido, no quiero dejar de agradecer muy especialmente a la Fundación Nuevas Generaciones, de Argentina, a Julián Obiglio (Director Ejecutivo), a Joaquín La Madrid (Economista Investigador), y a todo su equipo, por los esfuerzos de coordinación, edición y revisión de este trabajo. La UPLA les agradece por la dedicación puesta en esta gran tarea.

Siguiendo los valores republicanos de la libertad, la democracia, la división de poderes, la cultura del esfuerzo, y el respeto a la propiedad y a la persona humana, proponemos este compendio de políticas, de ideas y de principios, y esperamos que sean aplicadas por una gran cantidad de gobernantes. Y también deseamos que sean debatidos con intensidad y profundidad por aquellos que creen en el valor transformador de las ideas.

Estas propuestas, junto a muchas otras, son condición esencial y necesaria para que nuestros países alcancen altos niveles de desarrollo. Esperamos que este aporte que efectuamos como institución política y como punto de encuentro de centros de pensamiento ayude a que ello se alcance en toda la región latinoamericana y en el mundo.

**Jovino Novoa**  
**Presidente**

Unión de Partidos Latinoamericanos



# UNIÓN DE PARTIDOS LATINOAMERICANOS: LA ALTERNATIVA DEMOCRÁTICA PARA LAS AMÉRICAS

La UPLA es una organización de partidos y movimientos políticos de centroderecha de América. Fue creada en 1992 con la finalidad de promover y defender la democracia y la libertad en los países de América Latina. La organización tiene una creciente influencia en la región. Actualmente cuenta con 21 partidos miembros de 17 países del continente, más el Partido Unión Social Cristiana de Alemania.

La Declaración de Principios de la UPLA, dictada en Cochabamba, Bolivia, el 22 de Noviembre 1992, indica los siguientes principios rectores de su accionar:

El reconocimiento de la superior dignidad de la persona humana, su libertad y su destino trascendente.

El reconocimiento de la democracia como forma de organización política que exige un compromiso por expandir la libertad de las personas, de descentralizar el poder que permite el libre desenvolvimiento de las distintas opciones políticas y reconoce a las minoras, de pretender una sociedad más humana y solidaria.

El reconocimiento de la Economía Social de Mercado como instrumento productor de riqueza, desarrollo y bienestar de los pueblos.

La promoción de la real participación de la ciudadanía en las decisiones.

- El reconocimiento de que el Estado debe estar al servicio de las personas y el bien común, concentrando su función en un actuar subsidiario, al tiempo que la iniciativa privada debe constituir el motor principal de la actividad económica.
- El reconocimiento de la igualdad de oportunidades, para todos sin excepción, para que independientemente de su origen y recursos, tengan acceso a los medios básicos que le permitan realizarse en plenitud.
- El reconocimiento de que la familia es el principal agente socializador, cuya cohesión constituye la fuerza integradora de la sociedad.
- El compromiso con la integración latinoamericana, como un objetivo fundamental, para responder a los desafíos políticos, económicos y sociales que enfrentan nuestros pueblos y facilitar a través de ella, su integración con el mundo.
- La UPLA tiene importantes vínculos con partidos afines en el resto del mundo. De

hecho, es la organización regional para las Américas de la International Democrat Union (IDU), organización mundial que reúne a cerca de 80 partidos conservadores y demócrata cristianos del mundo, entre ellos el Partido Popular de España, los partidos Demócrata Cristiano y Social Cristiano de Alemania, el Partido Conservador de Gran Bretaña y la UMP de Francia. La IDU fue fundada por la primera ministra británica, Margaret Thatcher; el ex presidente de Estados Unidos, George Bush; el ex presidente de Francia, Jacques Chirac; y el canciller alemán, Helmut Kohl, entre otras personalidades.

- Desde el comienzo, la labor de la UPLA ha contado con el apoyo de la Fundación Hanns Seidel (Alemania), al cual se ha agregado la colaboración de otras fundaciones ligadas a partidos de centro derecha del mundo. La UPLA, sus partidos miembros y las fundaciones antes mencionadas han permitido desarrollar actividades concretas para la promoción de la democracia en el continente americano.
- Asimismo, existe un permanente contacto con think tanks de todo el mundo, y especialmente una sólida red en todo el continente americano, de la cual se deriva la presente publicación.
- Actualmente la UPLA está presidida por el ex senador chileno, Jovino Novoa, quien continúa con la labor de defensa de la libertad que empezaron sus antecesores, el ex presidentes de Colombia, Andrés Pastrana; de Bolivia, Jorge Quiroga; de El Salvador, Armando Calderón Sol; y el diputado de Guatemala, Marco Solares.
- Asimismo ocupan las cuatro vicepresidencias los Sres. Pascual Del Cioppo (Partido Social Cristiano, Ecuador), Efraín Cepeda (Partido Conservador, Colombia), César Maia (Partido Demócratas, Brasil), y Oscar Santamaría (Partido Alianza Republicana Nacionalista ARENA, El Salvador).

La UPLA, ha observado un conjunto de problemas que afectan a América Latina y que emergen como un catálogo de interrogantes a la vigencia de la democracia en la región y por ello, harán de su consideración una preocupación prioritaria en su programa de trabajo, entre estos se han destacado: la corrupción, el narcotráfico y la drogadicción; la guerrilla urbana y rural; el terrorismo, la marginalización y la pobreza; la ecología humana, la modernización de las estructuras políticas del Estado y la gestión económica; la educación y la participación de América Latina en el orden internacional emergente.

La adhesión de todos los miembros, de todos los Partidos latinoamericanos a los principios enunciados y la voluntad de trabajar por la superación de los problemas referidos, representa la contribución que hacemos para que América Latina se incorpore como protagonista frente a los desafíos del siglo XXI.

## **I. Aspectos**

# POLÍTICO – INSTITUCIONALES



## 1

---

*PROMOVER UNA DEMOCRACIA RESPETUOSA  
DE LA DIGNIDAD, LOS DERECHOS Y LAS LIBERTADES  
DE LAS PERSONAS*

---

Toda sociedad políticamente estructurada no es solo resultado del acuerdo entre las personas que la conforman, sino que es una realidad necesaria que se constituye, precisamente, para que el ser humano alcance el bien y la verdad en respeto por la dignidad y la naturaleza humana, por tanto, para que llegue a su perfección temporal. Dicha verdad y dicho bien pueden alcanzarse por diversas y legítimas formas de vida. Desde esta óptica, el reconocimiento a la necesaria libertad, como una propiedad humana para elegir los medios a través de los cuales los hombres y las comunidades humanas alcanzan esa verdad y ese bien, resulta un valor fundamental de la dignidad humana que debe ser respetado por toda sociedad política. Es por este hecho también que existe entre los hombres una diversidad de maneras y formas de vida que, en la medida que respetan esa unidad fundamental en torno a la verdad y el bien, deben ser objeto de aceptación y tolerancia por parte del Estado y de la comunidad.

En ese sentido, el respeto por las variadas formas a través de las cuales las personas alcanzan esa verdad y ese fin -y, por tanto, por la libertad de medios con que ellos se mueven en la vida- implica, a modo de equilibrio, un compromiso esencial del ser humano con la responsabilidad en sus actos y en la consecuencia del ejercicio de la libertad. La verdadera libertad y el auténtico respeto por la diversidad son aquellas que reconocen una libertad responsable por parte de los seres humanos.

No obstante, toda búsqueda transparente de la verdad, el bien y la práctica de una libertad responsable, supone en las personas una serie de condiciones materiales y espirituales que hacen posible su desarrollo en ambas dimensiones. En este sentido, toda sociedad debe entregar a sus integrantes las condiciones que, de acuerdo con su realidad histórica, permitan ofrecer oportunidades para ese desarrollo. Ellas deben proporcionarse en un contexto de integración, paz social y colaboración entre todos.

En consecuencia, la política, que es el modo a través de la cual las sociedades buscan la justicia para que sus integrantes logren alcanzar su perfección, -y, por tanto, la verdad y el bien- no es una actividad simplemente técnica, sino que, esencialmente, ética. Por esta razón es falsa la proposición de alcanzar un Estado o un derecho que pretenda ser neutral moralmente. Además, es falsa, puesto que niega la naturaleza misma de la política. De

hecho, toda posición supuestamente imparcial o que parezca no mostrar preferencias es, en sí misma, una postura moral.

Sin embargo, debemos reconocer que de un tiempo a esta parte, ambas -ética y política- se han ido distanciando cada vez con más fuerza. Dicha escisión es reconocida por la literatura de la filosofía y ciencia política desde los inicios de la modernidad. Así lo constatan tanto Maquiavelo como Hannah Arendt afirmando, el primero en *El Príncipe*, la necesidad de prescindir de escrúpulos morales en la política, y reconociendo Arendt en *Entre pasado y futuro*, el divorcio histórico entre la verdad y la política.

Parte del proyecto moderno consistió en realizar un ejercicio exactamente contrario al vínculo que intentamos restablecer, el cual se ha ido agudizando en este momento histórico que se niega a toda definición pues precisamente cualquier posibilidad de encontrar una identidad esencial le es ajena: la llamada "posmodernidad". Época en la que proliferan las distintas identidades, pero donde también toda expresión valorativa se ubica horizontalmente frente a las demás y por tanto, la moral se convierte en una convicción subjetiva.

No obstante, esta posmodernidad se ha traspasado además de a la academia, a la política y a la ciudadanía, abriendo paso cada vez con más fuerza al relativismo, cuestión que ha llevado a reducir todo marco valorativo al ámbito privado, restringiendo el sentido ético esencial de la política. Por ello, vemos que cada vez existen más dificultades para encontrar acuerdos respecto del sentido y rol de la democracia, o más bien, pareciera ser que el distanciamiento de toda posibilidad de reconocer una naturaleza del ser humano como criterio inicial mínimo es lo que va cobrando mayor espacio en los hemiciclos legislativos. Por lo mismo, es que además -entre otros motivos- tenemos ciudadanos más distantes de la idea de participar activamente en la vida pública o de seguir algún desafío político a modo de proyecto épico común. Las personas, al contrario, cada vez se comportan de modo más individualista y observan desde lejos que los actores políticos no tienen nada "bueno" -en su sentido moral- que ofrecer.

Sin referencias morales, las personas inscriben su libertad en una autonomía vacía de sentido histórico y tradiciones, sin capacidad de reconocer lo verdadero de lo que no lo es. Por eso, la libertad va perdiendo de a poco sentido en la medida que ya no se eligen medios para lograr alcanzar mis fines dados en mi naturaleza. Ahora las personas pretenden darse sus propios fines porque dicha naturaleza no existiría, motivo por el cual el sentido de aquello que se elige gira en torno a los impulsos afectivos.<sup>(1)</sup>

Esta corriente relativista ha permeado a todos los sectores, posicionando un mensaje que considera lo político como una realidad ajena a la ética, con leyes y funcionamiento propio. El ejercicio de la política ha mutado, entonces, hacia una labor más técnica que prudencial y distanciada del bien político como se había entendido tradicionalmente, esto es, como actividad que trata sobre el más alto bien común: el desarrollo integral de toda la sociedad.

---

(1) Lipovetsky, G. (2000). *La era del vacío, Narciso o la estrategia del vacío*. Barcelona, España: Anagrama.

Así las cosas, lo que se observa es un intento por establecer criterios exclusivamente políticos o técnicos que puedan guiar la discusión pública. Esos criterios deberían estar dados, a juicio de Rawls, por ejemplo, por lo que él llama "Razón pública"<sup>(2)</sup>. El contenido de esta tiene como objetivo mantener la convivencia entre libertades cívicas fundamentales y creencias religiosas en la medida en que estas no pasen a llevar a las otras. Se protegería así a la pluralidad respetuosa que cohabita los espacios públicos. Dicha protección se logra –y esto es lo importante– desde un imaginario político cada vez enfocado más en la autonomía de los sujetos, en el cual la "razón pública" se distancia de la metafísica para lograr legitimar la acción política sin necesitar una afirmación de origen religioso ni filosófico.

Entonces, cuando la sociedad se piense a sí misma o tenga que resolver sus problemas sociopolíticos, podrá cada vez más fácilmente desestimar las raíces filosóficas o religiosas para asumir una racionalidad estrictamente política que provenga de los acuerdos entre los individuos en virtud de los intereses colectivos. Por eso es que la afiliación al contrato social y por tanto, el respeto por la institucionalidad, no está dado por un concepto universal de bien, sino por una aceptación de respetuosos procesos de justicia como aquello que regula las relaciones sociales de modo estructural.

Toda esta situación hace cuesta arriba defender los principios que han permitido reconocer el estatuto de la dignidad y de la genuina libertad. Por eso es que la discusión sobre los derechos ha pasado a un nivel donde predominan los sentimientos y la proliferación de la autonomía de la voluntad antes que la razón natural, pues se le ha reducido a un plano en el que sus posibilidades de acceder a una experiencia intelectual con la realidad se ven muy limitados.

Esta agenda ha impactado profundamente el papel del Estado, la política y la justicia, ya que el rol que se les atribuye es principalmente neutro en materias morales. Con ello, el rumbo de la política se enfoca en posibilitar la manifestación de la voluntad individual y resolver los conflictos individuales que se dan en la sociedad de manera supuestamente imparcial, es decir, sin mostrar preferencia por ninguna posición que implique un contenido ético sustancial. Esta perspectiva lleva a confundir los elementos que revisten nuestra dignidad, o a un liberalismo equivocadamente individualista, en rigor, a la idea de concebir la libertad como sola autonomía fundada en un imaginario relativista, y a una idea de pluralismo cada vez más cercano al "todo vale".

Así, en las distintas materias, hay posiciones tan variadas como encontradas, pero no por una cuestión de sana diferencia, sino porque se develan en esas diferencias las influencias relativistas que bloquean los mínimos antropológicos. Es necesaria la libertad, pero aquella debe estar siempre dirigida al bien, no a potenciar erráticamente la autonomía al punto de atentar contra la dignidad de la persona, como ocurre en casos como la promoción de aborto, de la eutanasia infantil, senil, y de todo enfermo terminal. Así también

---

(2) Rawls, J. (1995). *Liberalismo político*. Conferencia N° VI. México, México: Facultad de Derecho, UNAM y F.C.E.; Rawls, J. (1993). *Justicia como imparcialidad*. En J. Rawls, *Teoría de la Justicia*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económico. Págs. 17-18.

lo apreciamos, por ejemplo, en los esfuerzos por deconstruir los cimientos esenciales de la familia.

Resulta medular poder restituir, por medio de debates prudentemente democráticos entre los diferentes protagonistas, verdades universales a todos los seres humanos. ¿O no depende de aquello, por ejemplo, el defender la vida del niño que está por nacer? ¿O la preocupación prioritaria por la dignidad de las personas más pobres? ¿O el poder darle un sentido espiritual al progreso, más allá de lo material? ¿O una definición de familia que trascienda las experiencias individuales? ¿O el lograr vencer el individualismo e incentivar la participación ciudadana, tanto en los diferentes cuerpos intermedios como en los comicios? Si los conceptos de la persona, del ciudadano y de la república se sustentan en una libertad desvinculada de la verdad sobre los bienes de la persona humana no hay proyecto social o político que merezca ser privilegiado, ni estatuto de la dignidad que establezca límites justos para su respeto y cuidado.

De esta forma, el rol que cada uno tiene respecto de la búsqueda de su propio desarrollo es también fundamental como forma de re vinculación entre ética y política para promover una democracia sana que sea respetuosa de un correcto sentido de la libertad y la dignidad de las personas. Es decir, es necesario comprender que en virtud de nuestra naturaleza debemos hacer esfuerzos por desarrollarnos integralmente. La inteligencia y la voluntad son facultades fundamentales que, haciéndonos libres, potencian dicha responsabilidad.

La responsabilidad de cada uno en su propio desarrollo, no excluye el deber solidario entre las personas, pues, si bien, cada cual es responsable de su propio desarrollo, aquel debe ser también solidario, cuestión que dialoga de modo absolutamente coherente con la antropología cristiana que acentúa la naturaleza social del ser humano.

Entonces, el debate que se debe animar es aquel que se concentre en dotar el relato político de una visión antropológica que, siendo capaz de reconocer una esencia que revista la dignidad de la persona humana, consiga orientar las distintas aspiraciones hacia el bien común. Dicho contenido puede ser fijado por la razón humana mediante el constante diálogo objetivo y democrático, consiguiendo concretizarse en variadas y legítimos modos de vida. Desde esta óptica, resulta medular la aceptación por parte de toda sociedad política de la valiosa libertad para poder escoger los medios a través de los cuales los individuos y sus respectivas sociedades pueden alcanzar dicho bien. Toda vida en sociedad debe buscar el bien y la justicia, y aquello supone que la actividad pública versa, más que sobre poder, sobre lo ético.

Toda sociedad crece gracias a diferentes percepciones y prácticas, pero estas se arruinan en la ausencia de proyectos colectivos. Esos proyectos se sustentan en principios que operan como un mínimo para apuntar hacia claros fines que enriquezcan a la sociedad. En todo lo demás debe existir libertad y un insondable respeto por la dignidad del ser humano, cuestión que implica una debida consideración a su naturaleza espiritual.

En ese sentido, necesitamos cuestionarnos qué valores están en juego en nuestra sociedad, y qué relación tienen con el modo general de ver la vida. Lo hacemos por la exigen-

cia de una visión de nuestra realidad que no niegue la posibilidad de acceder a verdades morales que permitan conocer lo que es mejor o no para nuestras sociedades.

En virtud de todo lo anteriormente señalado, consideramos necesario, para aportar al debate público, proponer una visión ética de la política que contribuya a enriquecer la democracia a partir del respeto de la dignidad de las personas, para que desde dicha plataforma se logre dar sustento a diferentes políticas públicas que dialoguen armónicamente -desde una mirada trascendente del ser humano- con el bien común. Esto resulta fundamental en la medida en que toda discusión política es siempre antropológica, ya que todo discurso político presupone una concepción sobre el ser humano.

En esa misma lógica, sería de vital importancia restituir un concepto objetivo de bien como fin ético orientador de la acción política con el objeto de lograr superar los conflictos que se anclan en la vereda de las demandas relativistas. Pues, en su defecto, las sociedades corren el riesgo de ser instrumentalizadas por los intereses de quienes logren influir y con ello se irán agotando más las instancias realmente democráticas.

Lo importante para ir en búsqueda de ese bien común es insistir en cuestionarnos en qué consiste realmente la realidad política, pues pensar que lo político es moralmente neutral implica desconocer que las decisiones de esta actividad afectan nuestro modo de vivir. Todo este se debe potenciar mediante un debate transversal que sea capaz de hacerse cargo del estatuto que reconoce el sentido de la dignidad del ser humano y por tanto, el estatuto de la política.

Una democracia que es capaz de poner la dignidad de la persona como centro de toda política pública, antes que los intereses utilitaristas, abrirá paso a proteger aquellos principios esenciales de la sociedad cristiana occidental. Nos referimos a la defensa de la vida desde su inicio en la concepción hasta la muerte natural; el derecho a lograr un desarrollo personal íntegro; a formar de modo libre una familia; a educar con autonomía a los hijos; el derecho a buscar y a conocer la verdad tanto en el ámbito científico como moral; a contar con una democracia plena e inclusiva, etcétera.

La política es una actividad que, contrariamente a lo que podría parecer, no se trata exclusivamente del poder. La actividad política tiene que ver con el habitar juntos en la sociedad a partir de fines comunes que tienen ciertos principios y tradiciones que unen. Desde ese punto de vista, el universo de lo político está centrado en asuntos éticos.

La política supera los temas de políticas públicas o gestión administrativa de gobierno, por eso se ocupa, más que del interés de cada quien, o incluso del interés común, del bien común. Por eso también la política, que se ocupa de lo que es público, no puede abandonar el rol ético que le incumbe, pues aquello implicaría dejar a la deriva el habitar colectivo que requiere de la regulación política como actividad que aspira al bien común.

Para ello se requiere desestatizar lo público, entender que la vida social es responsabilidad de todos quienes componen el cuerpo de la sociedad, es decir, hay que generar participación inclusiva en la actividad política. Esto implica potenciar la vida en comunidad y que los diferentes entes que forman parte de las asociaciones intermedias entre las personas

y el Estado se desarrollen con autonomía y solidaridad de acuerdo al fin por el cual fueron creadas, teniendo libertad de desenvolvimiento sin ser absorbidas por el Estado, ni menos que sean instrumentalizadas por otros entes políticos.

Entonces, por una parte, la idea es que toda sociedad intermedia pueda encaminarse a su fin bajo una libertad tal, que exista un límite para aquellas sociedades superiores que precisamente no vulneren dicha libertad.<sup>(3)</sup> Por otra parte, cualquier asociación intermedia debe encaminarse de forma absolutamente libre hacia su fin siéndole ilegítimo pretender alcanzar objetivos diferentes a aquellos por los cuales fue creada. En eso consiste el principio de subsidiariedad, que establece que ninguna asociación superior debe adjudicarse responsabilidad en las materias que son de competencia y atribución de una asociación menor, pues, el rol de las asociaciones mayores es suplir aquellas cosas que las asociaciones menores no son capaces de realizar por sí mismas, pero en ningún caso deben absorber a estas.<sup>(4)</sup>

Es necesario recuperar la participación ciudadana colectiva junto con la búsqueda de decisiones comunes que sean fruto de la deliberación dialógica. Se requiere entonces superar la mirada reduccionista de lo público en el sentido de considerarlo como una serie de procesos producto de una sumatoria de acciones individuales que se representan solo a sí mismas. Esta visión de lo público no hace más que potenciar una forma superficial y atomizada de entender la participación política.

De este modo, el anhelo por construir una sociedad justa, sentido medular de la actividad política, supone, entonces:

- La consideración por la verdad y el bien que dimanan de la naturaleza y a los que se accede por medio de una razón honesta.
- El respeto por los métodos necesarios para acrisolar la razón, cuestión que permite una comprensión más perfecta de esa verdad y ese bien.
- El respeto por la libertad del ser humano entendida como medio para alcanzar esa verdad y ese bien, libertad que ha de ser siempre responsable.
- La búsqueda constante por parte del Estado de que la sociedad brinde a todos sus miembros las condiciones materiales y espirituales necesarias para su desarrollo.

Todos estos principios y fundamentos esbozados deben traducirse en al menos tres ámbitos prácticos de trabajo. El primero es asumir que la política tiene por misión y horizonte la búsqueda de la justicia. En este sentido, la política es, esencialmente, una cuestión ética. En esa búsqueda de una sociedad justa, del bien común, ciertamente la técnica ocupa un lugar. Por eso la política se basa también en herramientas, mecanismos y habilidades, pero ellas están al servicio de una decisión que, en último caso, es siempre moral. Por eso

---

(3) Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia, N° 187. (2005). Librería Editrice Vaticana.

(4) *Ibidem*.

esa búsqueda no se agota, únicamente, en la técnica. Por el contrario, cuando se pierde dicho sentido moral, se corre el riesgo de caer en el positivismo que conduce a la corrupción o a la frustración. Y aún peor, como dicho positivismo es una respuesta falsa al qué hacer de la política, tiende a proponer soluciones que, solapadas bajo un aparente reconocimiento técnico, ofrece, de todas formas, soluciones éticas a los problemas de la vida en sociedad, solo que aquellas no se manifiestan ni se discuten.

Toda gestión, por técnica que parezca, está siempre ligada a decisiones éticas que guardan relación con la persona y su dignidad. Por tanto, entre las diferentes posibilidades frente a un determinado problema, siempre va existir como trasfondo una definición moral. Así entonces, lo que corresponde al político es deliberar sobre cuál es, dentro de esas alternativas que se ofrecen -todas técnicamente adecuadas- la solución más justa y, por ende, conveniente para el bien común.

En segundo lugar, se debe resguardar y alentar una libertad entendida como estrechamente vinculada a la responsabilidad que confía antes en las personas que en la burocracia del Estado, y que es ajena al individualismo y al libertinaje en todo plano, ya sea el moral, el cultural o el económico. Progresar en libertad, por ende, denota alejarse del camino del socialismo liberal para orientarnos hacia una sociedad centrada en la dignidad de la persona antes que en los intereses de grupos de presión o de ciertas ideologías.

Finalmente, debemos alentar una sociedad cooperadora entre sus diferentes miembros, capaz de solidarizar e integrar socialmente a las personas. El objetivo es lograr una sociedad que supere la segregación y en la que el Estado cumpla un rol acogedor y subsidiario al que está llamado a cumplir. Progresar en dignidad, entonces, significa dejar la lucha de clases y orientarnos hacia una sociedad solidaria y colaborativa entre sus integrantes.

Para progresar en libertad y dignidad debe haber una consideración profunda del valor y la importancia de la otredad para enriquecer y convivir en sociedad. La particularidad de cada persona es un aporte a la sociedad y el gran compromiso de la política es lograr la convivencia en la diferencia.

Esta valoración del otro se alcanza, en gran parte, por medio de la revaloración y recuperación de los espacios privados y, en esa misma dirección, del retroceso del Estado, en su expresión progresista o socialista. A ello colabora, por cierto, el fortalecimiento del principio de subsidiariedad, de la autonomía de las asociaciones intermedias, y de reforzamiento de los derechos fundamentales que derivan de la naturaleza humana. Por lo mismo, dicha valoración de la otredad que fomenta el crecimiento en libertad y dignidad, no puede convertirse en un relativismo ético que culmine considerando que cualquier cosa o cualquier tipo de conducta tienen el mismo valor. Aquello supondría un nuevo modo de igualdad -ideal liberal progresista y socialista- que, en lugar de ser uniformadora como la anterior, es anarquizante. Todo cuerpo social se enriquece por las distintas visiones y comportamientos, pero se destruye en el vacío de la inexistencia de proyectos comunes.



# 2

## *FORTALECER EL ESTADO DE DERECHO ESTABLECIENDO UNA ESTRUCTURA DE DIVISIÓN E INDEPENDENCIA ENTRE LOS PODERES ESTATALES, EVITANDO LA ALTERACIÓN DE LAS REGLAS DEL JUEGO Y LA DISCRETIONALIDAD DE LA AUTORIDAD EN LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS*

El reconocimiento a la democracia que distintas doctrinas contrapuestas han efectuado en sus proyectos políticos, respecto de los objetivos básicos de la misma, no hace más que reforzar la noción de que esta es la mejor manera de distribuir el poder dentro de la sociedad. Si bien cada ideología establece los mecanismos específicos a través de los cuales operativiza la democracia mediante el ejercicio del poder político, comparten una definición en términos democráticos de los dispositivos que regulan las relaciones en su interior, de cuáles son los actores relevantes que participan de esta actividad, de los procedimientos mediante los cuales se lleva a efecto y del orden de preponderancia de cada acción.

A saber, en la actualidad la democracia adquiere un doble rol; el primero, es el método mediante el cual se distribuye el poder al interior de la sociedad; y por otro lado, que sería el aspecto más relevante en su nueva versión, es que es un valor en sí mismo. Este segundo rol sería la razón por la cual, independientemente de la vertiente de la que provenga el proyecto político, la mayoría tiene a la democracia como su punto central a promover.

Reconocemos en esta doble acepción la problemática actual de la democracia que se expresa en la necesidad, por una parte, de describir su funcionamiento y, por otra, de establecer un mecanismo prescriptivo para entender lo que debería ser. Ambas definiciones han de ser coherentes para asegurar la permanencia democrática. Sin embargo, muchas veces el valor de la democracia y las acciones declamativas son mucho más profundas que la práctica democrática.

Esto lo vemos con mucha frecuencia en Latinoamérica y, en especial en estos últimos años, en países que promueven una fuerte defensa de la democracia como práctica política, pero que utilizan todos los mecanismos para limitar tal ejercicio de la mano de la concentración del poder. En efecto, tenemos múltiples ejemplos de gobiernos que tienden a limitar la libertad de expresión como manera de controlar la disidencia. Principalmente acallan a los medios de comunicación y a sus periodistas a través de mecanismos de amedrentamiento formal e informal. Lo mismo se constata con la libertad de reunión. Todo lo que parezca oposición es restringido, ya que desordena el control total con que les interesa gobernar. Claramente en dicho escenario hay una democracia limitada que no se condice con los esfuerzos para su profundización.

La vigencia de la democracia como marco general del sistema político propicia las condiciones de convivencia con otros individuos, promoviendo la interacción entre personas y grupos libres en su accionar; esta es su principal fortaleza.

Cuando el sistema democrático se encuentra institucionalizado y legitimado por los ciudadanos este recibe el apoyo de la sociedad civil para su permanencia y trascendencia en el tiempo. Esto implica el cumplimiento de ciertos principios básicos para su funcionamiento como la separación de poderes, el respeto de los ámbitos de competencia de cada uno de ellos, así como el acatamiento por parte de todos los actores del proceso político de los resultados electorales, entendiendo que no existe intervención por parte de alguno de los referentes y que la lealtad se concibe frente al sistema y no sobre uno de sus componentes.

Por un lado, se encuentran autores clásicos como Schumpeter, quien establece que la democracia es un arreglo institucional para llegar a decisiones políticas y administrativas, lo que refuerza la noción de democracia como un conjunto de reglas establecidas para el acceso y ejercicio del poder bajo un marco legal conocido. Por otra parte, Robert Dahl reconoce a la democracia como un proceso electoral que debe contemplar elementos básicos que se han de traducir en procedimientos mínimos para su funcionamiento, entre los que destacan el pluralismo político, la elección universal y el sufragio libre e informado.

Es claro en este punto que puede llegar a existir una diferencia entre lo que los ciudadanos esperan de la democracia y sus condiciones, y lo que en definitiva es un funcionamiento democrático, donde destacan las instituciones y las interacciones que entre ellas se producen, más que los resultados concretos a los que se aspira llegar.

Este resultado esperado es el que nos permite comprender por qué los individuos están dispuestos a someterse a un poder político de manera consentida y diferente de todos ellos para desarrollar su actividad en sociedad, ya que en caso de no darse dicho consentimiento por una parte y la acumulación de autoridad por otra, seguiríamos en el estado de naturaleza. Esta situación que parece muy alejada en el tiempo, aún en la actualidad es factible de verificar. No es de extrañar que en los denominados "Estados fallidos", tanto la centralización del poder en una autoridad, como la división de poderes sean elementos que se encuentran ausentes, dando cuenta de la precariedad de dicha sociedad.

El poder supone en esencia una acción, o al menos decisiones, que permitan establecer un método para reducir a nivel manejable las múltiples opciones que tienen las autoridades para ejercer su rol; contempla la necesaria previsión de sanciones para fortalecer las conductas positivas y penalizar las que se consideran negativas, mediante la coerción del aparato estatal.

Al analizar específicamente la separación de poderes que debe existir en la composición del Estado, se entiende que esta es una condición necesaria para lograr el establecimiento y conservación de la libertad política. En un fino juego de equilibrios, los tres poderes que componen el Estado permiten a la sociedad organizada preservar sus derechos y fomentar sus intereses.

La ventaja de esta manera de organizar el Estado es que frente a la centralización de la autoridad, el poder se descentraliza. Puede sonar algo contradictorio, pero si entendemos que el Estado en esencia se articula mediante la facultad de imperio y autoridad, debe existir una manera de que ambas facultades sean bien utilizadas por quienes detentan el poder de manera temporal, lo que habitualmente se denomina como gobierno.

Esta es una combinación entre legalidad, el entramado formal mediante el cual los individuos han organizado su vida y la legitimidad que las personas le otorgan a la normativa, y principalmente al accionar de la autoridad amparado en dicha normativa.

Se observan en la región variados casos de democracias que se han constituido solo bajo el precepto electoral, es decir, considerando que han realizado el proceso electoral apeándose a derecho asumen que pueden sobrepasar sus facultades o, en el mejor de los casos, reinterpretar la ley para su propio beneficio interviniendo en otros poderes para que validen sus decisiones. Esto claramente afecta la separación de poderes, pero fundamentalmente pone en entredicho el Estado de Derecho y la capacidad que posee cada persona de saber de antemano cómo lo afecta una norma legal o bajo qué precepto normativo debe desarrollar su actividad.

Esta noción de contar con poderes separados para administrar el Estado no solo implica evitar la concentración de facultades, sino que aspira a que los individuos sean gobernados por la ley y no por otros hombres. Esta es una idea más de la existencia del Estado de derecho como garante del buen gobierno, pero fundamentalmente de una democracia representativa que posee la capacidad de incorporar en su estructura los pesos y contrapesos de manera natural para su funcionamiento. Una vez más estamos frente a la necesidad de controlar la posibilidad de tener gobiernos despóticos que atenten contra los derechos naturales de los individuos.

Por tanto, la sola vigencia de poderes independientes no asegura que exista una limitación entre ellos, ni menos que confluyan a una institucionalidad democrática que fortalezca y, en definitiva, asegure la libertad del individuo. La noción básica de la distribución de poder es preservar la libertad de las personas, intentando evitar la acumulación excesiva de poder en alguno de los órganos diseñados para la administración del Estado, controlando de esta manera el ejercicio del poder político.

No se debe olvidar que la separación de poderes fue una de las principales banderas de lucha del liberalismo político durante los siglos XVII y XVIII, contraponiéndose con el tradicional absolutismo de la época. Fue este *ethos* el que puso a la libertad individual en primer lugar y la identificó con esta práctica que se comenzaba a instalar en el plano político.

No cabe duda de que la separación de poderes también está estrechamente ligada a la idea de representación, lo que contribuyó notablemente a instalar el concepto de distribución del poder político. Sin embargo, en un sentido positivo tenemos una desconcentración del poder que nos protege de las arbitrariedades de una autoridad que poseía las facultades discrecionales para intervenir plenamente en nuestra vida.

Frente a esta noción preventiva que se establecen pensadores como Locke o Montes-

quieu, la barrera contra el poder arbitrario o absoluto es la existencia de leyes establecidas en concurrencia con los fines de la sociedad. Esto retoma nuevamente la idea clásica de Estado de derecho, entendida como aquellas leyes universales -hoy diríamos nacionales- conocidas por todos y ante las cuales tanto gobernante como gobernados están sometidos. Nadie por sobre la ley, nadie fuera de la ley.

Según Karl Loewenstein, el dogma de la separación de poderes es el más sagrado de la teoría y práctica constitucional, lo que sitúa esta definición política en su sentido máximo iniciada con los autores citados en el párrafo anterior. Esto nos lleva a considerar que solo cuando el poder se encuentra radicado en diversos responsables, independientes entre sí, la sociedad se puede considerar resguardada del abuso de quienes la gobiernan.

Es conveniente definir este concepto de poder del Estado como un elemento único e indivisible, lo que podría resultar contradictorio con la idea de división, pero baste con entender que se refiere a dividir sus competencias en órganos diferentes, que en su conjunto se reflejan en el Estado. Esta particularidad nos permite a la vez entender la posibilidad de que existan controles entre los poderes del Estado, ya que se entienden como órganos independientes que han de interactuar entre ellos. Lo que no puede ocurrir es que alguien se sitúe en más de uno de ellos y comprometa su accionar o coacciones a la sociedad.

Esta idea, a la vez, refuerza la necesidad de coordinación entre ellos para el beneficio de la sociedad, siempre poniendo al individuo en el centro de su actuar. La coherencia y consistencia que debe existir entre los diferentes organismos en que se divide el poder permite asumir el grado de madurez política que posee dicha sociedad.

En un grado no menor, la práctica de delegar parte o la totalidad de las competencias de un órgano a otro pone en entredicho la vigencia democrática y su funcionamiento. Cabe recordar el concepto de "democracia delegativa" con que O'Donnell bautizó a algunas de nuestras democracias latinoamericanas, donde el poder legislativo dejaba de cumplir su función para entregárselo al Poder Ejecutivo. Los argumentos pueden ser entendibles, pero cuando esta práctica se hace permanente o se organiza el Estado para que uno de los poderes no sea más que un buzón receptor y no de control, perfeccionamiento o contraposición, claramente la democracia se encuentra en entredicho.

Hoy viven esta situación varios países de la región y, sin duda, esta no es compatible con un sistema democrático pleno. En dichos países el Congreso es un brazo del Ejecutivo y el Poder Judicial está cooptado por el poder político; en tal situación retrocedemos al absolutismo monárquico previo a la lucha por la libertad y la igualdad. Para situarlo más cerca en términos temporales y espaciales, en nuestra región sería el autoritarismo caudillista y clientelar que reinterpreta o modifica los límites de la ley a su antojo, con el propósito de aumentar su cuota de poder.

Esto que parece una ecuación matemática de mantener los pesos y contrapesos entre los diversos poderes del Estado no es tan simple; implica una dinámica fluida entre las leyes que resguardan el funcionamiento de la democracia y la realidad vigente en una sociedad, con el fin de ir adaptando sus contenidos a los cambios que se van produciendo con

el tiempo.

La separación de competencias puede entregar una imagen que lleve al inmovilismo, ya que de encontrarse una dificultad en la relación que han de tener dos poderes, esta naturalmente tenderá a anularse. Para resolver este conflicto de bloqueo institucional se debe operar mediante el establecimiento de puntos de contacto entre los diversos órganos que han de ejercer el poder, y la creación de mecanismos institucionales que den continuidad a los procesos políticos desarrollados. Esto genera una interdependencia entre los diversos poderes, contribuyendo a lograr un fuerte balance entre ellos.

Como hemos visto hasta el momento, la noción original de división de poderes ha ido mutando hasta lo que hoy denominamos “pesos y contrapesos” -*checks and balances*-, que da cuenta de un entramado institucional de relaciones que permite a cada órgano desarrollar sus actividades, pero en conocimiento de la existencia de otros órganos que poseen facultades que les permiten intervenir en su accionar de manera reflexiva. Esto es lo que nos da certeza del actuar democrático de quienes llegan a ejercer la autoridad, la existencia de instituciones que se relacionan entre sí para conformar las decisiones políticas y su impacto en la vida de las personas, es lo que nos da certeza del actuar democrático de quienes llegan a ejercer la autoridad.

Por otra parte, se señala como de suma importancia el evitar la acumulación de poder en un órgano determinado y preservar la libertad de los individuos frente a las prerrogativas de la autoridad política.

Como en nuestra región priman los regímenes presidencialistas, veremos cómo se articula la división de poderes y los contrapesos bajo esta mirada institucional, ya que es muy importante saber la manera en que cada poder se relaciona con los otros en la práctica.

Ya se señaló la necesidad de evitar los bloqueos institucionales que se pudieran generar entre órganos diferentes al desempeñar sus funciones. Para esto se ha llamado “cooperación prescripta” a la manera en que un órgano participa en las funciones de otro para su mejor desempeño. No es extraña la colaboración existente entre los poderes legislativos y ejecutivo en la formación de leyes, si bien nadie discute que esta facultad es única del poder legislativo, ya que hacer leyes es su principal función. En esta situación, y dependiendo del país, la facultad de cooperación puede ser más profunda, lo que ha llevado en algunos casos a hablar del Poder Ejecutivo como un colegislador, ya que, en cierta medida, tiende a involucrarse en las competencias del Congreso.

También es razonable considerar que el Poder Ejecutivo mediante el uso del veto, tiene la facultad de evitar la entrada en vigencia de una ley o artículo, habiendo ya ocurrido todo el proceso de aprobación legislativa de acuerdo con la normativa vigente.

Si bien el Ejecutivo posee en muchos casos facultades importantes por sobre otros poderes, el Legislativo ha ido perfeccionando, en la medida que el proceso de profundización democrática ha avanzado en cada país, mecanismos que tienden a equilibrar dicha situación. Es así que en muchos países de la región el Poder Legislativo posee una herramienta potente para hacer frente al Poder Ejecutivo: el juicio político. Mediante este instrumento

es posible incluso destituir al presidente en casos extremos -se aplica también a sus ministros-.

Cuánto de ello es intervención y cuánto es necesario para agilizar los procesos políticos, es parte de la sintonía fina que debe ir produciéndose en cada período de gobierno, ya que implica tener muy claro el apoyo con que se cuenta desde el Congreso para ejercer cada una de estas competencias.

El juicio político es la máxima facultad con que cuenta el Congreso a la hora de fiscalizar al Ejecutivo, y pretende velar por el correcto funcionamiento del gobierno, enmarcado en las leyes nacionales, por tanto cautela la responsabilidad que han de tener los principales funcionarios bajo una democracia representativa. Este viene a ser un mecanismo de control en esencia, desde la perspectiva política, ya que en casos extremos implica la salida del gobernante electo debido a sus actuaciones.

## **Conclusión**

El perfeccionamiento de la democracia implica un esfuerzo constante de parte de toda la comunidad organizada, pero fundamentalmente de las fuerzas políticas que pretenden tener un espacio y representar a los ciudadanos. Les corresponde a los partidos políticos el principal impulso para la generación de condiciones para que la democracia se profundice y articule las relaciones al interior de cada país dando respuestas a las demandas de la ciudadanía.

Lo relevante, como hemos visto, es que las respuestas que entrega la democracia se materializan a través de una institucionalidad definida, donde la separación de poderes cumple un rol destacado. Esta división del poder único que tiene el Estado en órganos dispuestos para su ejercicio es lo que ha permitido avanzar en condiciones de libertad individual y de fomento en las relaciones sociales.

Sin embargo, dicha situación no se construye desde la nada, sino que está avalada por el Estado de Derecho, aquel concepto que nos permite evitar el poder arbitrario en favor de un entramado jurídico que nos entrega certezas a la hora de desenvolvernos en sociedad. Esta idea de hombres gobernados mediante leyes conocidas y elaboradas bajo procedimientos también conocidos es lo que hace la diferencia frente al absolutismo tiránico.

El progreso del individuo pasa por aumentar su libertad, por fortalecer las instituciones y por mejorar la calidad de las relaciones que se generan entre ellas. Un Estado que contribuya a establecer mecanismos que ordenen la sociedad y que defiendan los derechos individuales fundamentales, se encuentra en la raíz del sistema democrático representativo.

## 3

*FOMENTAR LA RECUPERACIÓN DE LA CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES A TRAVÉS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES QUE PROMUEVAN LA TRANSPARENCIA, LA PROBIDAD Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS AUTORIDADES E INSTITUCIONES PÚBLICAS, Y QUE PERMITAN COMBATIR LA CORRUPCIÓN*

### **Confianza institucional y credibilidad democrática**

Existe la extendida percepción de que en América Latina ha tendido a primar una “cultura de la opacidad” sobre los actos y decisiones de las autoridades públicas, así como respecto de su comportamiento funcionario. Lo anterior habría favorecido un ambiente propicio a prácticas irregulares como la corrupción de los servidores públicos y la pervivencia de algunas prácticas informales extremadamente perniciosas, tales como el fraude y la malversación de recursos públicos; coimas o sobornos; extorsión o cohecho; negociaciones incompatibles; tráfico de influencia; nepotismo; intervención electoral; clientelismo político; captura del regulador; extracción de rentas o rent-seeking<sup>(1)</sup>.

Esta situación de fuerte opacidad ha primado a pesar de que, ya a mediados del siglo XX, diversos convenios internacionales recogieron los principios de transparencia y publicidad de los actos del Estado, así como el acceso a la información pública, aun cuando, cabe advertir, con distinto énfasis y, la mayoría de las veces, más implícita que explícitamente<sup>(2)</sup>. Estos acuerdos internacionales ciertamente tuvieron algún grado de influencia en la corriente posterior que empujó a varias naciones latinoamericanas a reconocer en sus respectivas constituciones principios similares, aunque haya sido un impacto bastante tardío en la mayoría de ellos, focalizándose principalmente en la última década. A efectos de

(1) El clientelismo político se caracteriza porque los grupos en el poder o con influencia en el Estado, distribuyen favores o cargos a cambio de apoyo político o electoral, al margen del interés general y las políticas públicas. La captura del Estado se produce cuando se afecta la formación misma de las leyes o políticas públicas para que sean convenientes a determinados intereses y grupos a cambio de algún pago ilícito. La extracción de rentas o rent-seeking es el procedimiento mediante el cual se busca ejercer influencia durante el proceso político burocrático para obtener ingresos; surge principalmente donde las injerencias o regulaciones estatales generan distorsiones artificiales de la competencia y de los precios.

(2) Así fue en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 -artículo 19-; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 -artículo 19- y Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 -artículo 13-. Más recientemente, la Convención Interamericana Contra la Corrupción de 1996, señaló que el acceso a la información pública colabora en la prevención de la corrupción y, finalmente, la Asamblea General de la OEA, en su resolución “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”, de 2004, sostiene que los Estados tienen la obligación de respetar y hacer respetar el acceso a la información pública y de promover la adopción de la legislación necesaria para su reconocimiento y aplicación efectiva.

ejemplarizar el retraso de nuestro subcontinente en esta materia, considérese que la Ley Fundamental sobre Libertad de Prensa de Suecia consagraba similares principios, pero lo hacía ya en 1766. Este dato, que puede parecer anecdótico, ilustra el principal problema que, a nuestro juicio, está enfrentando América Latina actualmente, después de dictar normativas que favorecen la transparencia y rendición de cuentas; este es comenzar un proceso de transformación cultural que permita que estos valores permeen y se arraiguen tanto en la burocracia estatal como en la sociedad civil, el mismo proceso en el que países como Suecia nos llevan más de doscientos años de ventaja.

La confianza ciudadana en los poderes del Estado, es decir, la confianza en los roles que estos desempeñan y en su capacidad de respuesta ante las tareas y desafíos nacionales, lo cual expresa credibilidad en sus decisiones y no necesariamente acuerdo con ellas, es un elemento clave en la fortaleza de una democracia. No en vano se dice que la confianza es el “semáforo de las instituciones”, y esta ha venido disminuyendo persistentemente en toda América Latina, particularmente respecto de las instituciones políticas. En este estado de cosas, la transparencia del Estado, el derecho de acceso a la información pública y los sistemas de rendición de cuentas, surgen como pilares básicos para que las sociedades democráticas construyan o regeneren la confianza y credibilidad de la ciudadanía en sus instituciones públicas, otorgándole legitimidad al régimen democrático.

En efecto, estos conceptos contribuyen a fomentar el interés y la participación en el proceso político y, en conjunto, juegan un rol de moderación y contención del poder del Estado. Cuando no existe transparencia o esta es débil, o cuando el proceso para acceder a información pública relevante no es fácil, oportuno ni expedito o encuentra obstáculos, el proceso de rendición de cuentas se obstruye y puede volverse imposible y, cuando este falta o está mermado, las circunstancias favorecen la discrecionalidad, irresponsabilidad, arbitrariedad e impunidad de las autoridades y funcionarios públicos. Por el contrario, la presencia de estos elementos favorece la participación y la confianza en las instituciones y, en último término, afianza la gobernabilidad de la democracia, entendiéndose por esta a la capacidad que tienen las instituciones de administrar la sociedad a su cargo y de adoptar decisiones públicas en un marco de legitimidad política y social.

La transparencia del Estado se refiere a la mayor o menor disposición que tienen las instituciones del Estado a la apertura de sus procesos decisionales y a los factores que inciden en ellos frente a las demandas de información que surgen desde la sociedad civil para conocer su funcionamiento, fundamentos y procedimientos. Esta disposición permite a quienes estén interesados, auscultar la acción y decisiones públicas, siendo este el primer paso en un proceso de genuina participación. La transparencia implica ofrecer, divulgar y facilitar el acceso a información oportuna y confiable. Por el contrario, la opacidad de las instituciones públicas es terreno fértil para la ineficiencia en la gestión pública y también facilita el surgimiento de comportamientos corruptos, entendiéndose por estos cualquier utilización abusiva de un cargo público para obtener beneficios privados. En efecto, las trabas o restricciones a un acceso expedito a la información, así como su manipulación o distorsión, pueden ser utilizadas por aquellos funcionarios que tienen la capacidad de adoptar decisiones discrecionales, como una manera de eludir su responsabilidad frente a equivo-

caciones y negligencias, así como también para esconder irregularidades e ilegalidades.

## **La corrupción como amenaza institucional**

La corrupción está estrechamente ligada a la falta de transparencia y a la posibilidad de que las conductas impropias no sean conocidas por la opinión pública. Algunas circunstancias que suelen favorecer el surgimiento de la corrupción son, entre otras, una función pública donde lo que importa no es el mérito, la eficiencia y honestidad de sus funcionarios sino el cuoteo político; la legislación que entrega excesivo poder de decisión discrecional a los funcionarios públicos sin evaluar sus resultados ni la corrección de sus procedimientos; la superposición de atribuciones entre distintos organismos gubernamentales; la existencia de una frondosa burocracia administrativa que regula procedimientos complejos y excesivos; la debilidad de las instituciones formales y de los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas; y la presencia extendida de instituciones informales, como el ya mencionado clientelismo político.

La incidencia de la corrupción en América Latina varía de un país a otro. En algunos los niveles son acotados, es decir, los casos son aislados y cuando se conocen la sociedad reacciona sancionando a los responsables y adoptando las medidas para inhibir estos comportamientos en el futuro. En otros países la corrupción está generalizada o extendida, los casos son frecuentes e incluso puede haberse enseñoreado en ciertas áreas, lo cual hace más difícil su detección y persecución, pero las instituciones de la sociedad aún conservan su capacidad de reacción para intentar frenar su avance. Finalmente, la corrupción es sistémica allí donde ha permeado a las principales instituciones políticas -gobierno, parlamento, poder judicial y/o policías- anulando su capacidad de reacción, y donde la sociedad tácitamente ha optado por convivir y tolerar los comportamientos corruptos sin que provoquen un rechazo o censura social. En este tipo de casos, la impunidad es muy alta, mientras que la probabilidad de detección y la capacidad de sanción son muy escasas.

Los efectos que la corrupción provoca en una sociedad son distintos según si nos encontramos en un país donde esta sea aislada, generalizada o sistémica. Si es generalizada o sistémica es capaz de provocar un gran daño a la estabilidad democrática porque ya ha perforado la credibilidad y buen funcionamiento de las instituciones en la medida que ha ido socavando la confianza de la ciudadanía en ellas y puesto en tela de juicio el imperio de la ley y la fe públicas. Al mismo tiempo afecta la economía y la competitividad de la sociedad porque genera ineficiencias y distorsiones y estimula la competencia desleal de los agentes privados por intentar influir en las decisiones públicas. En efecto, las empresas privadas que recurren a la corrupción suelen lograr posiciones de privilegio en la economía, y las autoridades y funcionarios corruptos utilizan los recursos ilícitos para mantener la posición que les permite realizar estas transacciones ilegales. También provoca costos sociales en la medida que las decisiones adoptadas por los funcionarios corruptos son arbitrarias y no consideran las consecuencias negativas para el bienestar general de la comunidad. Estos efectos transforman a la corrupción, cuando se generaliza o peor aún si ya es sistémica, en un serio factor de amenaza para la estabilidad del sistema institucional en su conjunto, en cuanto compromete conductas que tienden a desviar el normal y correcto

ejercicio del poder político, del poder legislativo, de los servicios judiciales y policiales, y de las autoridades de regulación económica.

Estos efectos y la amenaza que representan pueden agudizarse en una sociedad donde el Estado es quien controla y regula las principales actividades económicas e incluso supedita a sus decisiones aspectos importantes del ámbito privado de las personas, pues la búsqueda de favores y su otorgamiento a cambio de dinero o lealtad política será algo de ocurrencia frecuente. En aquellos sistemas donde el Estado tiene un fuerte poder sobre la sociedad, la corrupción suele ser un problema extendido. Esto se produce porque la regulación es un medio por el cual se transfiere poder a los representantes del sector público, en la medida en que progresivamente se van radicando en ellos facultades para decidir sobre aspectos del ámbito privado.

En América Latina durante décadas se asignó al Estado una excesiva importancia como generador y motor del desarrollo, lo que condujo a una concentración del poder económico en instancias estatales. Esta situación, en la práctica, incentivó el surgimiento de un corporativismo dedicado a sacar provecho del Estado que renovaba la vieja tradición clientelar imperante desde los albores de la independencia en los Estados latinoamericanos. Por una parte, el Estado se convirtió en el gran empleador a través de la distribución de cargos en sus órganos de administración y en las muchas empresas públicas que se creaban o que se estatizaban a partir de empresas originalmente privadas. Esta situación permitió que quienes accedían al gobierno utilizaran los nombramientos en cargos estatales para recompensar a sus amigos y seguidores por el apoyo electoral brindado. El criterio al que se atendía al momento de la designación era en función de la lealtad personal y política, y no en función de una mayor idoneidad técnica para el cargo. Por otra parte, los órganos de la administración del Estado se convirtieron en agencias que distribuían beneficios y recursos hacia los sectores de la población que tenían la capacidad de organizarse y luego de plantear sus reclamos y demandas ante los partidos y autoridades políticas. El intervencionismo estatal orientado hacia la satisfacción de esos intereses particulares no permitió una regulación estable sino que condujo a una situación caótica donde imperaba la sobre regulación de los más diversos sectores de las respectivas economías.

Cuando en América Latina fue el Estado quien asumió la tarea de planificar la vida económica surgieron las influencias ilícitas que estimularon la adopción de decisiones arbitrarias que favorecían a algunos y perjudicaban a los demás, pues la concentración del poder en manos de una burocracia engorrosa, dotada de las atribuciones para repartir privilegios, estimula que el comportamiento de los agentes privados se vaya desviando desde el sistema legal hacia sistemas de relaciones informales que buscan la manera de vulnerar los mecanismos regulatorios, con el consiguiente aumento de la corrupción.<sup>(3)</sup> Es decir, mientras mayor es el grado de intervención del Estado en la economía y más espacio exista para la discrecionalidad de las autoridades en el ejercicio de sus facultades, existirán más posibilidades de arbitrariedad y, por ende, de otorgamiento de prebendas.

---

(3) Tanzi, V. (1998). *Corruption around the world: causes, consequences, scope, and cures*. Fondo Monetario Internacional Working Papers, 98/63.

## Transparencia y rendición de cuentas como freno a la corrupción

Promover la transparencia como un valor que debe estar arraigado en las instituciones públicas es un primer paso para ayudar a detener los procesos de corrupción, así como también para neutralizar o frenar la penetración de otras instituciones informales que tradicionalmente han imperado en América Latina, como los ya mencionados clientelismo político y búsqueda de rentas. La opacidad o falta de información sobre las acciones de las instituciones públicas o la sensación de que es incompleta, sesgada o inoportuna produce desconfianza en los mercados y afecta negativamente los costos de transacción de los negocios. Esta ineficiencia económica origina oportunidades de rentas económicas; los que tienen acceso a más información o la tienen con anticipación al resto de los ciudadanos o empresas pueden utilizar esos datos para obtener un beneficio. En suma, la opacidad en la información provoca asimetrías que generan ineficiencias y rentas económicas que pueden ser fuente de corrupción. Por el contrario, existe abundante evidencia empírica respecto a una correlación positiva entre desarrollo institucional, crecimiento económico y reducción de la pobreza. Ciertamente, un importantísimo indicador de desarrollo institucional lo configuran la transparencia acerca de los actos y decisiones de gobierno, así como el grado de corrupción presente en la sociedad.<sup>(4)</sup>

La experiencia comparada ha llevado a una certeza inapelable: el derecho de acceso a la información pública es esencial para garantizar el ejercicio normal de la participación ciudadana, exigir rendición de cuentas y responsabilizar a las autoridades públicas, por lo cual constituye un componente clave para desarrollar la confianza en las instituciones públicas y, finalmente, para un adecuado funcionamiento del sistema democrático. En una primera instancia, el acceso a la información es indispensable para asegurar la transparencia y permitir que los ciudadanos se interesen y participen en los asuntos de relevancia pública. El derecho de acceso es, entonces, un presupuesto indispensable para la participación política, entendida no solo como el derecho a votar y ser elegido, sino también como el derecho a participar en la deliberación de los asuntos públicos. En consecuencia, la inexistencia, debilidad, inexactitud o falta de oportunidad de la información pública perturba el ejercicio del derecho a participación política que los ciudadanos tienen en una sociedad democrática.

Adicionalmente, el acceso a la información permite conocer, para luego evaluar, las decisiones públicas, por lo que puede decirse que cumple la función vital de poner en marcha los mecanismos de rendición de cuentas. En efecto, es consustancial a la democracia la existencia de controles y contrapesos que buscan indagar, fiscalizar y eventualmente sancionar a las autoridades que han incurrido en conductas lesivas a sus deberes públicos. Esos procedimientos son parte del sistema de rendición de cuentas que pesa sobre cualquier autoridad elegida democráticamente. La rendición de cuentas implica que las autoridades deben dar razón de la forma en que cumplen sus atribuciones y deberes. Se trata

---

(4) Burki, S. y Perry, G. E. (1998). *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Mundial; y Kaufmann, D. (2000). *Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica*. *Revista Perspectivas*, 3(2), 367-387.

de que todos los órganos y personas que ejercen poder en el Estado deben justificar sus acciones y decisiones ante la sociedad, deben responder por qué decidieron hacer lo que hicieron y cuáles fueron las razones para hacerlo de ese modo y no de otro. Esta es la única manera de que la ciudadanía pueda evaluar integralmente a sus autoridades, contradecirlas y, por último, premiarlas o castigarlas con su voto. Es la lógica de una ciudadanía que participa, que ejerce control, que evalúa, que no realiza un simple acto de delegación, sino que se comporta realmente como soberana. En cambio, si el acceso a información pública relevante es bajo, tortuoso o plagado de obstáculos, entonces cualquier herramienta de rendición de cuentas para responsabilizar a las autoridades públicas se debilita y pierde su eficacia.

Un sistema de rendición de cuentas intenta prevenir y corregir los comportamientos abusivos: primero, obliga a las autoridades y funcionarios a aceptar la indagación pública en las decisiones de su competencia; segundo, les impone el deber de fundamentar y expresar la razón de sus opciones ante la ciudadanía; y tercero, las obliga a asumir las consecuencias de sus actos y decisiones, incluso sujetándolas a sanciones cuando se apartan de sus deberes públicos. Esto es de la mayor relevancia, pues la eventualidad de que las conductas impropias sean reveladas a la luz pública y consiguientemente castigadas debiera constituirse, por sí sola, en un disuasivo robusto a incurrir en ellas.

Cualquier sistema de rendición de cuentas tiene tres dimensiones: información, fiscalización y capacidad punitiva.<sup>(5)</sup> En la primera dimensión la clave es disminuir la eventual opacidad que envuelve los actos de quienes detentan el poder, por ende, hay que avanzar en otorgar transparencia a los actos y decisiones de las autoridades públicas, así como a las razones que las fundaron y a los procedimientos seguidos para adoptarlas. A pesar de ser ésta una dimensión elemental e indispensable para activar cualquier proceso de rendición de cuentas, por mínimo que este sea, América Latina recién comienza a ponerse al día mediante la aprobación y vigencia de leyes de Transparencia y Acceso a la Información de la Administración del Estado. Este es un hito central en el proceso de generar transparencia de la función pública en cuanto habilita a los ciudadanos a exigir a los organismos del Estado el acceso a los documentos fundantes de sus decisiones, mejorando su capacidad de participar en el aseguramiento de la responsabilidad de las autoridades. Todo lo cual debiera redundar en una mejora de los niveles de confianza de la población hacia las instituciones públicas, y contribuir a la credibilidad del régimen democrático.

En su dimensión fiscalizadora, la rendición de cuentas puede inmiscuirse en ámbitos bastante disímiles y amplios, tales como el apego y respeto a las reglas, procedimientos y procesos preestablecidos, el control de la legalidad de los actos, los criterios para la adopción de decisiones, el uso adecuado de los recursos públicos y la eficiencia de su ejecución, así como también evaluar la eficacia e impacto de las políticas públicas. Si bien originalmente la rendición de cuentas se orientó a frenar el exceso de poder y la corrupción

---

(5) Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. En A. Schedler, L. D. Diamond y M. F Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, (págs.13-28). Londres, Reino Unido: Lynne Rienner.

desde una perspectiva más bien de asegurar la corrección formal de los procedimientos, hoy también requiere evaluar el desempeño gubernamental en la elaboración y prestación eficaz de políticas públicas, pues es necesario avanzar en una lógica de resultados y de evaluación de impacto de las políticas y programas sociales.

Finalmente, en su dimensión punitiva, el control requiere de agencias públicas dotadas de recursos materiales, de protección institucional y de autoridad y autonomía para investigar, exigir e imponer sanciones, así como para neutralizar la capacidad de influencia y de captura que pueden tener los grupos de interés sobre las definiciones de políticas públicas.

En suma, en un sistema democrático los poderes del Estado deben aceptar ser transparentes y promover el derecho de acceso a la información para favorecer un amplio escrutinio de la opinión pública. Esta es la actitud que permite desarrollar, en la práctica, procesos de rendición de cuentas eficaces, permitiendo que los ciudadanos ejerzan su potestad sobre los actos y decisiones de los poderes públicos. La transparencia y rendición de cuentas tienen la capacidad suficiente para constituirse en herramientas de gran envergadura para estimular la probidad de la función pública, así como para combatir la corrupción. Esto puede abrir insospechados derroteros para la participación de la ciudadanía en la indagación de la función pública, así como para fomentar demandas de rendición de cuentas que permitan asignar responsabilidades a las autoridades y altos directivos públicos, no solo en la lógica de los tradicionales controles formales, sino también en una moderna concepción de rendición de cuentas que considere la evaluación de los resultados e impacto de los programas y políticas públicas. En esta medida, pueden pavimentar la construcción de mayor confianza en las instituciones públicas y, en definitiva, aportar a la credibilidad y legitimidad del sistema democrático.

## Conclusión

La transparencia del Estado y la rendición de cuentas fomentan el interés y la participación, y moderan y contienen el poder del Estado. Bien implementados, ambos conceptos pueden ser aliados formidables de la democracia representativa, pues aportan a la construcción de confianza y credibilidad en las instituciones, las mismas que por estos días se han visto vapuleadas tanto por el desasosiego y falta de apego ciudadano, como por propuestas que plantean reemplazos radicales.

La transparencia y el acceso a la información pública permiten auscultar la acción pública a quien esté interesado, siendo el primer paso en un proceso de genuina participación en los asuntos de relevancia social, pues primero posibilita conocer, para luego evaluar, las decisiones públicas, por lo que puede decirse que cumple la función vital de poner en marcha los mecanismos de rendición de cuentas. El derecho de acceso a la información pública es, entonces, un presupuesto básico e indispensable para la participación en la deliberación de los asuntos públicos a la que los ciudadanos tienen derecho en las sociedades democráticas contemporáneas. A su vez, la rendición de cuentas implica que todos quienes ejercen poder deben justificar sus acciones y decisiones ante la sociedad, responder por

qué decidieron hacer lo que hicieron y cuáles fueron las razones para hacerlo de ese modo y no de otro. Es la manera en que la ciudadanía puede evaluar integralmente a sus autoridades e incluso contradecirlas. Si el acceso a la información pública encuentra barreras en su ejercicio o no es fácil ni oportuno, entonces la indagación social pierde eficacia, la ciudadanía se frustra y la institucionalidad corre el riesgo severo de ser percibida como ineficaz. Por eso cuando no existe transparencia, el proceso de rendición de cuentas se obstruye y la asignación de responsabilidades se ve mermada. La experiencia comparada nos enseña que la transparencia es esencial para alentar la participación ciudadana y responsabilizar a las autoridades por su comportamiento, constituyendo un componente clave para construir o regenerar confianza en las instituciones públicas y, en último término, afianzar la gobernabilidad de la democracia.

En consecuencia, en un sistema democrático los poderes del Estado debieran disponerse favorablemente para aceptar un amplio escrutinio de la opinión pública. Esta es la actitud que, en la práctica, permite que los ciudadanos ejerzan un control social sobre los actos y decisiones de esos poderes. Una disposición positiva de las instituciones estatales estimula el control social de la ciudadanía, pero también la apreciación de la función pública, a la vez que fomenta una rendición de cuentas que permita asignar responsabilidades a las autoridades, avanzando más allá de los tradicionales controles formales, hacia la evaluación del diseño, resultados e impacto de las políticas públicas. Esto debiera pavimentar la construcción de una mayor confianza de la población en sus instituciones públicas y, en definitiva, contribuir a la recuperación de la credibilidad en la democracia representativa, esa que se ha visto amagada en los últimos años por movimientos sociales que le enrostran su incapacidad y pretenden superarla proponiendo democracias plebiscitarias, donde el líder apela directamente a la masa, los partidos políticos tienden a ser rápidamente desplazados y los contrapesos institucionales diluidos, esfumándose con ellos parte importante de la esencia de una democracia.

# 4

## *ROBUSTECER LOS PARTIDOS POLÍTICOS, COMO INSTRUMENTOS DE INTERMEDIACIÓN Y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA*

### **Condiciones para institucionalización de los partidos políticos**

Los partidos políticos cumplen un rol fundamental en los regímenes democráticos. De hecho, no hay democracia sin partidos, ni buena democracia con malos partidos. Es por esta razón que es necesario preguntarse por la solidez de los partidos en los países interesados en preservar o profundizar su democracia. En otras palabras, es necesario analizar qué tan institucionalizados están los partidos políticos en los diversos países de la región.

En la famosa obra “La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina”, de Scott Mainwaring y Timothy Scully, se identifican cuatro condiciones para la institucionalización de un sistema de partidos políticos. Primero, estabilidad en las reglas y en la naturaleza de la competencia entre los partidos. Así, se opondría a esta condición un sistema en el que las reglas del juego se cambien constantemente, o partidos que aparezcan y desaparezcan con cada elección. De acuerdo a Ferreiro y Guzmán esta estabilidad o regularidad se mide por la relativa continuidad en los porcentajes de votación que reciben los partidos políticos en las distintas elecciones -volatilidad electoral-.

## Cuadro 1. Volatilidad electoral comparada

PAÍS	VOLATILIDAD ELECTORAL	PAÍS	VOLATILIDAD ELECTORAL
Chile	6	Costa Rica	24
Honduras	7	Argentina	26
México	10	Panamá	28
El Salvador	11	Ecuador	28
Uruguay	16	Guatemala	36
Nicaragua	17	Colombia	39
Brasil	20	Bolivia	41
Rep. Dominicana	20	Venezuela	41
Paraguay	24	Perú	48
<b>PROMEDIO 26.8</b>			

Fuente: Luna, J. P. y Rosenblatt, F. (2012). *¿Notas para una autopsia?: Los partidos políticos en el Chile actual*. En L. Sierra y F. J. Díaz (eds.), *Democracia con Partidos, Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile* (págs. 115-265). Santiago de Chile, Chile: CEP/CIEPLAN.

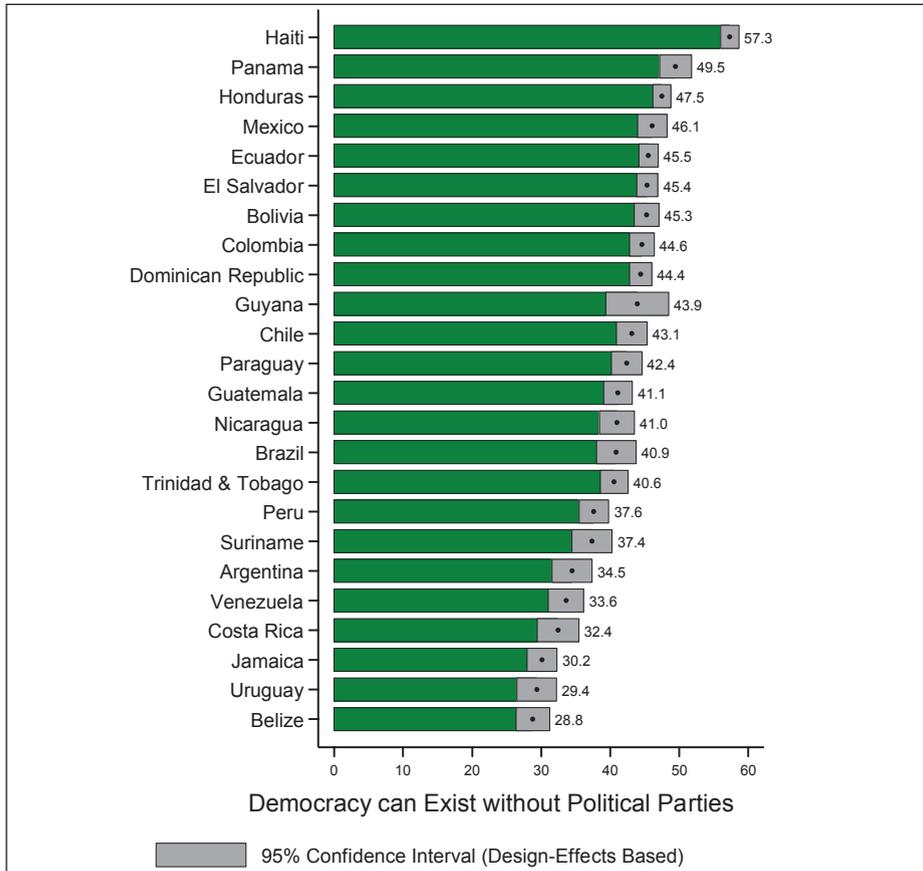
En el Cuadro 1 se observa la volatilidad electoral de 18 países de Latinoamérica en las dos últimas elecciones parlamentarias. De acuerdo a estas cifras, el promedio de estos países es de 26,8, presentando los mejores resultados Chile, Honduras, México y El Salvador. Ocupan los lugares más bajos de la tabla Bolivia, Venezuela y Perú.

En segundo lugar, los partidos políticos más importantes deben poseer raíces relativamente estables en la sociedad. En un sistema de partidos incipientes, la ciudadanía tiene dificultades para averiguar qué representan los partidos políticos más importantes, de tal modo que no existe una estructura de las preferencias políticas en el tiempo. Por el contrario, en un sistema de partidos institucionalizados estos tienen un arraigo social que asegura una cierta adhesión histórica y continua de amplios sectores de la sociedad. Por esta misma razón los partidos políticos tienden a ser más consecuentes con sus “posiciones ideológicas relativas”, de tal modo que evitan cambiarse a la derecha y a la izquierda de la noche a la mañana por su necesidad de mantener seguidores fieles.

La tercera condición es la legitimidad de los procesos electorales y de los partidos que participan en la vida política, que se expresa en la confianza y valoración que la ciudadanía tiene de los partidos políticos y de su importancia para la democracia.

Los siguientes dos gráficos muestran la legitimidad que las personas le dan a los partidos políticos. En particular, la primera ilustración representa la creencia promedio en que la democracia puede existir sin los partidos políticos (2010). La segunda muestra el nivel de simpatía con los partidos políticos en América Latina.

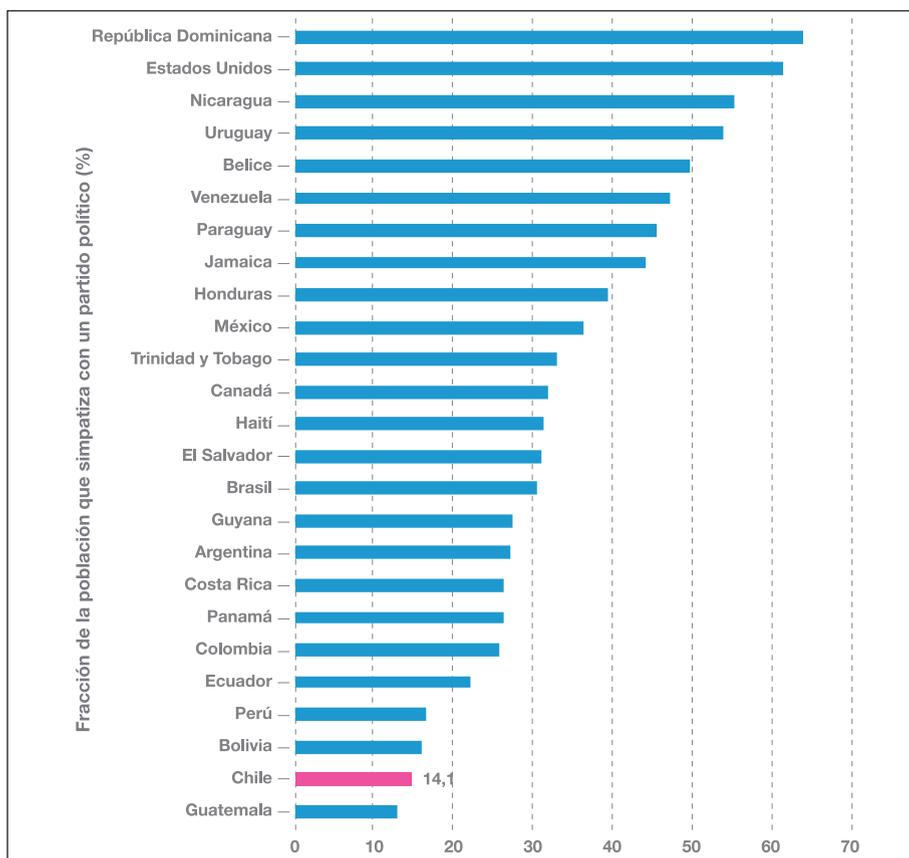
## Gráfico 1. Creencia promedio en que la democracia puede existir sin partidos políticos



Fuente: Ahern, P., Cotter, N. y Hall, D. (2012). *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2012*, 83, 1-10. Latin American Public Opinion Project.

La escala del Gráfico 1 va de 0 a 100, donde 100 significa que en promedio las personas están totalmente de acuerdo con la afirmación de que puede haber democracia sin partidos y en el que cero significa que no se está en absoluto de acuerdo con dicha afirmación. El promedio para estos países es de 41,5 lo que significa que hay una leve tendencia a valorar los partidos. Como se puede apreciar, existe una gran variación de alrededor de 30 puntos entre Haití y Belice, que son los países que se ubican en los extremos.

## Gráfico 2. Simpatía con los partidos políticos en América Latina



Fuente: Ferreiro, A. y Guzmán, E. (2013). *Tres reformas de fondo para revitalizar el sistema político chileno*. En *Grup Res Chile, 95 Propuestas para un Chile Mejor*.

En el Gráfico 2 también se observa una gran variación respecto a la simpatía que la ciudadanía manifiesta hacia los partidos políticos. En efecto, mientras en República Dominicana más del 70% de la población dice simpatizar con algún partido político, en Guatemala esa cifra no supera el 15%. Llama la atención la baja identificación (14,1%) que se observa en Chile. Tradicionalmente se ha afirmado que las cuatro condiciones de Mainwaring y Scully están positivamente correlacionadas entre sí, por lo que la posición de Chile en esta medición y en la de volatilidad electoral constituye una paradoja.

Finalmente, la cuarta condición es la relación con la estructura misma de los partidos políticos. Una mayor institucionalización de un sistema de partidos pasa necesariamente por estructuras partidistas sólidas, con la debida extensión territorial, organización interna y financiamiento. Esta condición se opone a la existencia de partidos instrumentales, que respondan a los intereses particulares de líderes personalistas.

**Cuadro 2. Financiamiento estatal de partidos políticos.**

PAÍS	FUNCIONAMIENTO ORDINARIO	CAMPAÑAS ELECTORALES
Argentina	X	X
Bolivia		
Brasil	X	
Chile		X
Colombia	X	X
Costa Rica	X	X
Ecuador	X	X
El Salvador		X
Guatemala	X	
Honduras		X
México	X	X
Nicaragua		X
Panamá	X	X
Paraguay	X	X
Perú	X	
Rep. dominicana	X	
Uruguay	X	X
Venezuela		

Fuente: Centro de Estudios del Desarrollo. (2013). Informe 1060.

En referencia a este punto, en muchos países se ha sostenido que una forma de fomentar el fortalecimiento de las estructuras de los partidos es contar con algún tipo de financiamiento estatal, ya sea para el funcionamiento ordinario de los partidos o para financiar las campañas electorales. De hecho, de los 18 países del Cuadro 2, 16 reciben algún tipo de aporte por parte del Estado.

Como se ve, solo Bolivia y Venezuela carecen de financiamiento público a los partidos políticos. En el primer caso se eliminó de la legislación en 2008 y en el caso de Venezuela es la Constitución la que prohíbe este tipo de financiamiento.

Por último, es necesario mencionar que la expresión “funcionamiento ordinario” de los partidos implica cosas distintas según el país del que se trate. Así, en algunos países de este listado el financiamiento es para desarrollo institucional, en otros es para la formación de sus cuadros, en otros para investigar, en otros para algunos de los anteriores, todos ellos o ningún objetivo en particular.

## Propuestas para profundizar en la institucionalización de los partidos políticos

Si seguimos la formulación de Mainwaring y Scully descrita más arriba, forzosamente llegaremos a la conclusión de que para tener buenos partidos que ayuden a fortalecer la democracia, es necesario analizar la realidad de cada país –a la luz de estas cuatro condiciones– para determinar las fortalezas que deben ser cuidadas y las debilidades que deben ser mejoradas.

Más allá de las medidas muy focalizadas –como hacer campañas publicitarias que expliquen el rol de los partidos– existe la posibilidad de profundizar en la institucionalización de los partidos a través de políticas públicas que cubran las cuatro condiciones descritas anteriormente.

Al diseñar estas políticas públicas es necesario tener en cuenta que si bien los partidos políticos buscan –legítimamente– controlar el gobierno, no resulta lícito que el gobierno controle a los partidos políticos. En otras palabras, es necesario evitar la tentación de, so pretexto de fortalecer los partidos, inmiscuirse de tal forma en su funcionamiento que se termine por limitar su legítima autonomía.

Así las cosas, resulta conveniente que la ley establezca los mínimos indispensables que permitan tener partidos vigorosos que resistan a los vaivenes del tiempo y la política.

### FUNCIONAMIENTO INTERNO<sup>(1)</sup>

La ley debe ayudar a fortalecer a los partidos a través de la promoción de las mejores prácticas en su funcionamiento interno. Por ejemplo, establecer que las autoridades partidarias deban ser electas por algún mecanismo democrático interno, exigir la convocatoria de los consejos generales al menos una vez al año y permitir que las minorías dentro de los partidos tengan mecanismos para convocarlos en forma extraordinaria.

### FINANCIAMIENTO DEL FUNCIONAMIENTO ORDINARIO

Los países que cuentan con este tipo de financiamiento han debido responder a tres preguntas: ¿qué partidos políticos pueden recibir estos fondos?, ¿cómo se distribuye el fondo disponible entre los partidos políticos elegibles? y ¿deben los fondos ser de libre disposición, destinarse a fines específicos o una mezcla de estas dos opciones?

Cabe mencionar que en Latinoamérica, la mayoría de los países que han optado por este tipo de financiamiento destinan una porción de los fondos disponibles –por ejemplo, Brasil destina el 5%, Argentina el 20% y Perú el 40%– para ser distribuido en forma equitativa entre todos los partidos; la porción restante –el 95% en Brasil, el 80% en Argentina y el 60% en Perú– se distribuye de acuerdo a la cantidad de votos que los partidos obtienen en las elecciones al legislativas.

---

(1) Ferreiro y Guzmán ofrecen una muy interesante agrupación de medidas que aquí se reproducen.

Respecto al destino de estos fondos, cerca del 40% de los países de América Latina que tienen este tipo de financiamiento no establecen objetivos específicos; mientras que el 60% restante sí especifica su destino.

## FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

Al igual que en el caso anterior, la mayoría de los países de América Latina contemplan mecanismos de financiamiento público de campañas electorales. Se fundamenta esta política en la necesidad de mitigar las ventajas que suelen tener los partidos de mayor tamaño, de permitir la participación de candidaturas independientes y de candidatos con menos acceso a financiamiento, entre otras.

El mecanismo más utilizado es el reembolso de dinero de acuerdo a la votación obtenida por los candidatos o partidos, permitiendo además que los privados que quieran aportar a una campaña electoral puedan hacerlo.

## FINANCIAMIENTO DE CENTROS DE ESTUDIO

Los partidos políticos que poseen centros de estudio que los apoyan en su labor suelen ser partidos con un proyecto político más permanente en el tiempo, con decisiones más predecibles, con mejor debate interno y con mayor generación de ideas. Así, parece conveniente incentivar la creación de estos centros vinculados a los partidos a través de financiamiento público.

## ÓRDENES DE PARTIDO Y DISCIPLINA INTERNA

Respecto solo del poder legislativo, parece conveniente dejar que los estatutos de cada partido determinen si habrá –y cómo operará– la disciplina interna y las órdenes de partido.

En algunos países las órdenes de partido están prohibidas, lo que –siguiendo a Ferreiro y Guzmán– “favorece los comportamientos oportunistas y dificulta la posibilidad de que los partidos tomen decisiones necesarias pero impopulares”.

## TRANSPARENCIA

Con el objeto de mejorar la imagen ciudadana de los partidos y en vista que estos reciben –eventualmente– recursos públicos para su funcionamiento, es que se hace necesario exigir altos estándares de transparencia. Así, los partidos debiesen publicar en su sitio web –al menos– la misma información que se le exige a los organismos públicos.

Ferreiro y Guzmán proponen –entre otras– que difundan sus estatutos, la estructura orgánica y competencia de todos los órganos, el número de afiliados y su distribución por zona geográfica, sexo y edad, el informe financiero trimestral detallado y la relación del partido con organizaciones nacionales e internacionales.

## INCENTIVOS A LA PARTICIPACIÓN FEMENINA

Parece evidente que la representatividad influye en la legitimidad y en el arraigo de los

partidos en la sociedad. Es por esta razón que resulta imprescindible buscar los medios para incentivar la participación femenina en la vida política en aquellos países donde el predominio de los hombres sea demasiado amplio.

Dado que el respeto a la autonomía de los partidos es indispensable para evitar su manipulación, pareciera más razonable un sistema de incentivos que una imposición legal, como lo serían las cuotas. De este modo, el Estado podría destinar más recursos al financiamiento de las campañas de las mujeres, el parlamento podría definir su funcionamiento interno -horarios, etc.- de tal forma de facilitar la participación de quienes sean madres, y a los partidos se les podría exigir que publiquen en su página web la cantidad de militantes mujeres, alcaldesas, parlamentarias, etcétera, como porcentaje del total.

## **CARÁCTER NACIONAL Y REPRESENTACIÓN REGIONAL**

Es importante fomentar el crecimiento de los partidos, de tal forma que sean de carácter nacional y no solo regional. Sin embargo, esto no puede transformarse en un centralismo en el que las diversas zonas geográficas no tengan la debida representación al interior de estos.

## **CONTROL EXTERNO**

Se podría legislar sobre todas las propuestas anteriores pero no tener éxito en su implementación si no existe una debida fiscalización. En efecto, si el Estado financia a los partidos, sujeto a que estos cumplan con ciertas condiciones, sin una fiscalización adecuada podría transformarse en un financiamiento a todo evento y sin objetivos. Así, resulta indispensable que algún organismo autónomo tenga atribuciones de fiscalización y sanción a los partidos políticos.

## 5

---

*RESPETAR DE MANERA IRRESTRICTA LA LIBERTAD DE PRENSA Y DE EXPRESIÓN, CON REGLAS DE IGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA PUBLICIDAD OFICIAL DE LOS GOBIERNOS*

---

La libertad de expresión es un derecho fundamental de los seres humanos y un pilar fundamental de la democracia. Tanto la Declaración Universal de los Derechos Humanos como la Convención Americana de Derechos Humanos reconocen este derecho como aquel que nos permite expresar cuanto creemos conveniente así como buscar, recibir y difundir información sea de forma oral, escrita o artística. Por su naturaleza está íntimamente relacionada con la libertad de prensa a través de la cual todos tenemos derecho a transmitir mediante medios de comunicación sin previo control o censura, nuestras ideas o información que consideremos conveniente o de interés general.

En América Latina la libertad de expresión pierde terreno día a día. Este derecho fundamental sufre constantemente a manos de distintos gobiernos que ahora se valen de la maquinaria legislativa y judicial para formular leyes que limitan esta libertad. Las principales herramientas utilizadas han sido los juicios penales y administrativos en contra de periodistas y medios de comunicación,

La libertad de expresión se ve atacada de dos formas. Activamente, a través de leyes y juicios promulgados o encausados por distintos gobiernos, o a través de ataques que alcanzan diferentes niveles de gravedad causados por grupos particulares. Pasivamente, a través de sistemas judiciales sumamente lentos donde los distintos ataques o violaciones a los derechos de periodistas no encuentran una defensa oportuna, pasado un tiempo determinado prescriben y ante la falta de castigo terminan en impunidad. La pasividad de los sistemas judiciales ha sido tal que en el año 2013 prescribieron los casos para enjuiciar a los responsables de 17 homicidios que habían ocurrido en Colombia y México en años anteriores.

El crimen organizado, la debilidad institucional, los procesos legislativos controversiales, un sistema judicial ineficaz y persecuciones de funcionarios públicos -denuncias de difamación- han llevado a los profesionales del medio a la autocensura para no solo salvaguardar sus derechos, sino su vida misma. Todo esto a pesar de que la libertad de expresión es uno de los pilares fundamentales de la democracia.

Así también, es preocupante que en la Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa

2013, elaborada por Reporteros Sin Fronteras, nueve países latinoamericanos han retrocedido respecto a sus posiciones del año pasado: Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Paraguay.

Este retroceso no solo se debe a los ataques mencionados anteriormente, los ataques físicos, sino también a las distintas regulaciones de estos países que premian a los medios de comunicación afines a la ideología del gobierno y castigan a quienes expresan ideas contrarias. Estos premios se ven en forma de más espacio publicitario y congratulaciones o elogios públicos. Por su lado, los castigos toman formas diversas como menor cantidad de espacios publicitarios, juicios penales, congelación de cuentas, prohibición de gravar bienes, el exilio al que se someten dueños de medios de comunicación para salvaguardar su libertad, y finalmente uno de los peores problemas: la adquisición de medios por parte de los gobiernos como ha sucedido en Nicaragua, Venezuela, Bolivia y Argentina.

### **¿A qué se debe esto?**

Varios gobiernos latinoamericanos buscan silenciar a los medios de comunicación privados o independientes. La meta principal es que nada negativo se diga respecto a su gobierno, no aceptan críticas o cuestionamientos, puesto que existe la creencia de que los medios existen para retratar al poder y nada más. Se utilizan facultades estatales para coaccionar a los medios de comunicación, asignan mayores recursos públicos -a través de la publicidad oficial- y frecuencias del espectro radioeléctrico a los medios afines a la ideología u opinión del Estado, y sancionan, multan o expropián medios que consideren peligrosos al ser influyentes en la opinión pública pero independientes en sus opiniones.

### **Dificultades del contexto latinoamericano**

Entre los medios empleados está el discurso oficial por parte de los gobiernos, los cuales buscan desacreditar y a la vez condicionar lo que consideran "prensa enemiga". En el caso de Venezuela, tanto el expresidente Hugo Chávez como el actual presidente Nicolás Maduro han catalogado como "enemigos de la democracia" e impulsores de golpes de Estado a los medios de comunicación privados e independientes. De esta manera han transformado la diversidad de opinión, requisito fundamental de la democracia, en algo indeseable e incluso digno de atacar, práctica que ha sido imitada por otros jefes de Estado de la región.

Varios países ya cuentan con leyes que solo buscan defender el interés político a costa de coartar a los medios privados e independientes. A través de estas leyes los gobiernos controlan la cantidad de licencias otorgadas, siendo estas un requisito previo para poder operar. La ley se vuelve un medio ideal para clausurar medios de comunicación y regular el poder de influencia que podrán tener los medios por regiones.

## Cárteles de narcotráfico y crimen organizado.

A las actuaciones de los gobiernos mediante sus poderes legislativo y judicial se suma el importante rol que juegan en ciertos países los carteles de narcotráfico y el crimen organizado, que en Latinoamérica tienen una fuerte influencia a través de amenazas y ataques a quienes están dispuestos a denunciarlos.

Alejandro Santos, director de la revista *Semana* (Colombia), destaca la importancia histórica que la libertad de prensa ha tenido en Colombia a la hora de defender los valores democráticos frente a amenazas violentas, cárteles, personajes como Pablo Escobar, el intento de toma de poder por parte del Cartel de Cali y finalmente los paramilitares.

De acuerdo a estudios <sup>(1)</sup>y<sup>(2)</sup> elaborados en el año 2013, donde se analizan las agresiones llevadas a cabo en países de América Latina, las cifras quedarían de este modo:

- México: 2 periodistas han muerto, 3 periodistas han desaparecido, ha habido 32 amenazas de muerte y 50 agresiones físicas.
- Guatemala: 4 periodistas han muerto, hubo un atentado contra otro y 1 colaborador ha muerto.
- Perú: 2 periodistas han muerto.
- Ecuador: 1 periodista ha muerto.
- Bolivia: han habido 10 agresiones físicas y atentados, 8 amenazas y 1 asesinato.
- Brasil: han muerto 8 periodistas y ha habido 98 violaciones contra periodistas.
- Honduras: 2 periodistas han muerto
- Paraguay: 1 periodista ha muerto.
- Colombia: 1 colaborador ha muerto.

En esta línea, el presidente de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), Jaime Mantilla sostiene: "Ahora más que nunca el narcotráfico y el crimen organizado atacan contra la libertad de expresión, asesinando y amenazando periodistas"<sup>(3)</sup>. Advierte que además del crimen organizado y el narcotráfico, los gobiernos autoritarios y la impunidad son las mayores amenazas a la libertad de expresión en Latinoamérica.

---

(1) Reporteros sin fronteras. El barómetro de la libertad de prensa. 2013: periodistas muertos. Obtenido en <http://es.rsfo.org/el-barometro-de-la-libertad-de-prensa-periodistas-muertos.html?annee=2013>

(2) IFEX-ALC. Informe Anual de Impunidad 2013. Obtenido en [http://ifex.org/alc/es/impunidad2013/2013/pdf/informe\\_2013.pdf](http://ifex.org/alc/es/impunidad2013/2013/pdf/informe_2013.pdf).

(3) Crimen organizado, narcotráfico y Gobiernos autoritarios amenazan la libertad de expresión según Presidente de la SIP. (6 de junio de 2013). El Telégrafo. Obtenido en <http://www.telegrafo.com.ec/mundo/item/crimen-organizado-narcotrafico-y-gobiernos-autoritarios-amenazan-la-libertad-de-expresion-segun-presidente-de-la-sip.html>

## Consecuencias

### ARGENTINA

Resultado de estos procesos es lo que sucede en Argentina. El 80% de la prensa depende del gobierno, puesto que la publicidad oficial –medio de financiación– se encuentran inmersas en una enorme contradicción. Así, medios que tienen una circulación ínfima por el mero hecho de ser afines al gobierno reciben mucha mayor publicidad que medios que gozan de una circulación y popularidad muchísimo mayor, pero que no se encuentran alineados a la opinión gubernamental y por tanto contrarios al interés político de turno. Esto ha dado pie a que existan medios de comunicación que de no ser por la financiación estatal no existirían. En otras palabras, son financiados con la única intención de que propaguen el discurso oficial del gobierno.

### VENEZUELA

En Venezuela el periodismo se reduce a prensa escrita puesto que en los medios televisivos y de radio no quedan cadenas independientes. Existe un miedo generalizado infundido por una ley y un discurso político que catalogan de “aliada del imperialismo” y de “enemiga de la democracia” por tergiversar hechos y datos del gobierno a cualquier medio de comunicación que tenga una opinión contraria a la del régimen. Esto, de acuerdo a María Fernanda Flores, ex vicepresidenta de Globovisión, consiste en una semántica chavista, que a lo largo del tiempo ha sido copiada por Bolivia, Ecuador, Argentina y Nicaragua. Flores asegura que en Venezuela no hay acceso a la información puesto que se desvirtúan realidades y no existe una estadística e información que sean verdaderas y objetivas.

Como resultados de estas prácticas gubernamentales, varios medios de comunicación venezolanos como Radio Caracas televisión no tiene ya licencia para operar. Venevisión y Televen han suavizado sus contenidos acoplándolos más al interés político, y Globovisión fue vendida a personas afines al Gobierno.

Solo en el año 2009 el Gobierno venezolano revocó 30 licencias de radio, y hoy existe como plan a futuro crear los “Boletines de la Verdad”, que durarán 30 minutos. Esto se suma a las ya más de 100 horas que Maduro ha tenido en Cadena, estando ya próximo a romper el record impuesto por su antecesor Hugo Chávez.

Otro resultado de estos procesos es la autocensura. El miedo que generan las persecuciones políticas y las llevadas a cabo por grupos privados ha obligado a los medios no solo a transformar los contenidos de sus publicaciones –crímenes, casos de corrupción, asaltos o manifestaciones–, sino también en algunos casos a no publicar nada referente a temas que pueden resultar controversiales de acuerdo a su contexto.

### BRASIL

En el caso de países como Brasil se teme de forma fundada la potencial regulación que

se haga de los medios, como afirmó Ascanio Seleme, director de O'Globo. El temor parte de que en un futuro exista una regulación como la que ya hay en Ecuador.

## BOLIVIA

El presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales, recientemente llevo a cabo un ataque contra El Diario, el medio de prensa más antiguo de Bolivia, buscando su clausura valiéndose del sistema tributario. Se llegó a un punto en que ya se está debatiendo el tema en las instancias legales correspondientes.

De acuerdo a los directores de este medio este ataque se debe a la posición crítica que asumió el diario frente a la política energética gubernamental, así como por sus denuncias de que existen tierras fiscales dedicadas a la producción de cocaína.

## ECUADOR

El temor a que existan más leyes como la ecuatoriana (Ley Orgánica de Comunicación) es fundado. Esta ley ya ha sido catalogada de "Ley Mordaza", y es considerada la más grave de Latinoamérica ya que contiene importantes restricciones que hacen inviables principios fundamentales de la libertad de expresión. Ha creado dos órganos de autocensura que en la práctica se encuentran controlados por el Poder Ejecutivo: el Consejo de Regulación de Información y Comunicación, y la Superintendencia de Comunicación.

La opinión de varios medios privados ecuatorianos es que esta ley busca terminar la relación que existe entre los medios de comunicación, el poder y los ciudadanos, alterando el sistema convencional de asignación de frecuencias. Establece una responsabilidad ulterior ante publicaciones de los medios y crea un nuevo delito que no se encuentra en el Código Penal llamado "Linchamiento mediático", que será manejado por los órganos de regulación antes mencionados.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) manifestó su preocupación por la aprobación de esta Ley Orgánica de Comunicación e instó a las autoridades a adecuar su normativa a los estándares internacionales en materia de libertad de expresión, como se expresó en una carta remitida por la Relatoría Especial al Estado.<sup>(4)</sup>

En esta línea José Miguel Vivanco, director de la División América de Human Rights Watch, ha dicho que "Ecuador y Venezuela son los países donde las amenazas indirectas son más patentes"<sup>(5)</sup> puesto que "los procesos penales contra medios son uno de los ataques más graves a la libertad de expresión hoy en día"<sup>(6)</sup>.

---

(4) Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (2013). Obtenido en [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/2013\\_06\\_28\\_CARTA\\_ECUADOR\(VP\)\\_ESPANOL.PDF](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/2013_06_28_CARTA_ECUADOR(VP)_ESPANOL.PDF)

(5) Ximénez de Sandoval, P. (30 de octubre de 2011). El uso de la justicia es la nueva amenaza a la libertad de prensa en Latinoamérica. El País. Obtenido en [http://internacional.elpais.com/internacional/2011/10/30/actualidad/1320002660\\_066961.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2011/10/30/actualidad/1320002660_066961.html)

(6) Op. Cit.

Es de destacar en este punto el polémico “Caso El Universo”, caso conocido a nivel internacional por ser uno de los ataques frontales a la libertad de expresión en Latinoamérica más fuertes y exitosos. El 20 de julio de 2011 se dictó sentencia favorable al presidente Rafael Correa frente a los directivos del Diario El Universo y Alfredo Palacios, por un editorial llamado “NO a las mentiras” publicado el 6 de febrero de 2011. Se les condenaba al pago de 40 millones de dólares por injurias, ya que en este editorial se acusaba al Presidente de dictar una orden de disparar a un hospital durante una revuelta policial. Dicha sentencia fue rectificada el 16 de febrero de 2012 por la Corte Nacional y finalmente el 27 de febrero del mismo año el Presidente anuncia públicamente que perdona a los sentenciados zanjando así el proceso judicial.

## Recomendaciones planteadas por Organismos Internacionales

Varios organismos internacionales como Human Rights Watch, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA, la Sociedad Interamericana de Prensa e IFEX-ALC (Alianza de América Latina y el Caribe), han emitido declaraciones en las que recomiendan a los gobiernos latinoamericanos las siguientes medidas:

- Revisión o creación de normativas que en materia de comunicación se encuentren en concordancia a los estándares internacionales.
- Derogación de leyes y decretos que favorezcan la censura previa, penalicen el desacato y establezcan condiciones ambiguas para valorar la libertad de expresión y acceso a la información.
- Crear un organismo autónomo e independiente que garantice el acceso a la información generada por el Estado.
- Eliminar delitos cuya descripción ambigua o generalizada se traduce en un medio de acoso a periodistas.
- Llevar a cabo investigaciones diligentes y adecuadas -trámite judicial- a fin de lograr la reparación de las agravaciones causadas a los medios de comunicación.
- Adoptar medidas que resulten efectivas para proteger a quienes intervienen en los medios de comunicación, promoviendo la libertad de expresión y condenando ataques contra los medios y periodistas.
- Garantizar que los procesos de asignación de frecuencias sean justos y transparentes.
- Garantizar que la asignación de licencias sean imparciales, transparentes y justos.
- Garantizar que la asignación de publicidad oficial esté sujeta a regulación para asegurar criterios objetivos y justos.
- Dinamizar los espacios de concertación de política pública para la libertad de expresión.
- Practicar eficazmente la ley de transparencia y acceso a la información pública.

## Conclusiones

La realidad es que la libertad de expresión en América Latina está condicionada o limitada. Son pocos los países que la conservan intacta –bajo el temor de una futura regulación que la silencie– y varios los países que a través de regulaciones gubernamentales y organizaciones defienden intereses privados en contra de la libre información.

La profesión del periodismo en Latinoamérica actualmente es una que acarrea serios riesgos, desde amenazas hasta ataques materiales con graves consecuencias, como asesinatos.

Son muchísimos los reportes que denuncian delitos y no reciben atención alguna, y muchos son los delitos que si bien han entrado a alguna instancia legal no llegan a obtener sentencia terminando en impunidad.

Varias leyes como la Ley de Comunicación Audiovisual de Uruguay, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual de Argentina, la reciente Ley Orgánica Comunicación de Ecuador, la Ley Marco de Telecomunicaciones de Honduras y la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión de Venezuela son el resultado de estas políticas gubernamentales donde, “o estás conmigo o no estás”.

Resulta triste que sean precisamente los sistemas legales y judiciales los que irónicamente sean usados para censurar y silenciar a los medios de comunicación, así como resulta frustrante la pasividad ante delitos que nunca encuentran un debido proceso o una sentencia.

Un pilar de la democracia como lo es la libertad de expresión no puede verse mermada bajo ningún contexto. Sea público o privado, el respeto a la integridad de los profesionales de medios no solo debe ser respetado sino también protegido y garantizado por los Estados, a través de regulaciones y también de procesos judiciales que de hecho pongan en práctica estas regulaciones con consecuencias materiales para quienes las infrinjan.

La libertad de expresión debe recuperar el terreno perdido en Latinoamérica. Al día de hoy la lucha se da a través de periodistas y medios de comunicación serios, comprometidos e imparciales. En un mañana esperemos que su lucha se vea impulsada por leyes y gobiernos serios, comprometidos e imparciales.



## 6

---

**GARANTIZAR LOS DERECHOS DE PROPIEDAD Y EL FIEL CUMPLIMIENTO DE LOS CONTRATOS**


---

Para un mejor entendimiento de estos conceptos, comenzaremos con algunas referencias importantes relativas a los términos “derechos de propiedad” y “contratos”.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 17, menciona que “toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente” y que “nadie será privado arbitrariamente de su propiedad”.

A su vez, en el Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, en su artículo 1 afirma: “Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho Internacional. Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que poseen los Estados de poner en vigor las leyes que juzguen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos u otras contribuciones o de las multas”.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su artículo 17, en lo que respecta a los derechos de propiedad, afirma:

1. Toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes que haya adquirido legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general.
2. Se protege la propiedad intelectual.

En lo referente a los contratos, podemos decir que son acuerdos privados entre partes, reconocidos jurídicamente, pudiendo ser las partes que participan del mismo tanto personas físicas como jurídicas. El contrato constituye un acto jurídico determinado por un acuerdo de voluntades de las partes implicadas y que en esencia es fuente directa de derechos y obligaciones.

El punto de vista tradicional considera el contrato como un acuerdo de voluntades, verbal o escrito, manifestado en común entre dos o más personas con capacidad -las llamadas partes del contrato- que se obligan en virtud del mismo regulando sus relaciones relativas a una determinada finalidad o cosa, y a cuyo cumplimiento pueden comprometerse de manera recíproca; por consiguiente, se considera algo que es una obra libre y espontánea de sus autores. Para que exista contrato, debe existir un consentimiento, que ha de ser serio, espontáneo y libre. Cuando alguna de estas características o condiciones del consentimiento no se da, se dice que el consentimiento se encuentra viciado, de suerte que en el contrato existe una irregularidad que ha de determinar, o al menos permitir, su invalidación.

Este concepto actual de contrato, que hoy en día nos parece muy claro, es, sin embargo, el fruto y el punto de arribada de una larga evolución histórica del pensamiento jurídico.

El contrato tiene todos los elementos y requisitos propios de un acto jurídico que son reconocidos por la doctrina civil y contractual en su generalidad, a saber, elementos personales, elementos reales y elementos formales. Básicamente los requisitos que, en casi todos los sistemas jurídicos, exigen las leyes, para alcanzar la eficacia del contrato, son tres:

- Consentimiento
- Objeto
- Causa

## EL CONSENTIMIENTO DE LAS PARTES

El consentimiento es considerado como el querer interno, la voluntad, que, manifestada bajo el consentimiento, produce efectos en derecho. La perfección del contrato exige que el consentimiento sea dado libremente por todas las partes que intervienen. La voluntad se exterioriza cuando concurren en forma sucesiva la oferta y la aceptación, en relación a la cosa y a la causa que han de constituir el contrato. Será nulo el consentimiento viciado, cuando este haya sido prestado por error, con cualquier manifestación de violencia, o de dolo.

## OBJETO

Pueden ser objeto de contratos todas las cosas que no estén fuera del comercio de los hombres, aun las cosas futuras. Pueden ser igualmente objeto de contrato todos los servicios que no sean contrarios a las leyes, a la moral, a las buenas costumbres o al orden público. El objeto es la realidad sobre la que recae el negocio; las cosas, intereses o relaciones a las que se refiere la declaración de voluntad en el contrato, por ejemplo: "declaro querer comprar esta cosa por este precio"; en el matrimonio, declaramos querer la convivencia; en el testamento: "declaro disponer de mi patrimonio para después de mi muerte".

## CAUSA

Normalmente, la normativa civil de los ordenamientos jurídicos exige que haya una causa justa para el nacimiento de los actos jurídicos. La causa es el motivo determinante que llevó a las partes a celebrar el contrato. El contrato debe tener causa y ésta ha de ser existente, verdadera y lícita.

### El contrato como herramienta de seguridad jurídica

El cumplimiento de los contratos provee la principal herramienta de seguridad jurídica. El individuo tanto en sus relaciones con el Estado, como en un sus relaciones con otros, sabe a qué atenerse y por consiguiente sabe cuáles serán las consecuencias de sus acciones y de los actos de los demás, sabe, además, que tales consecuencias podrán ser efectivas y, por lo tanto, exigir su cumplimiento. Una cultura de respeto a la propiedad privada y de respeto al cumplimiento de los contratos constituyen las principales herramientas para el logro de la seguridad jurídica. Adicionalmente, el proveer de una justicia ágil e independiente que dirima conflictos debe ser garantizado por el Estado.

### Consideraciones sobre la propiedad privada

La equivocidad<sup>(1)</sup> de la propiedad como cosa -por ejemplo, propiedades químicas de las sustancias o propiedades como derecho- se explica fácilmente si se observa al carácter de tipo relacional que caracteriza a este concepto. No existe cosa legítimamente poseída si no hay un derecho de propiedad sobre ella, ni tampoco, derechos de propiedad si no hay cosas que puedan legítimamente poseerse. En consecuencia, la propiedad como cosa y la propiedad como derecho tienden a confundirse en el uso lingüístico.

El pensamiento jurídico debió, sin embargo, y por razones obvias, distinguir claramente entre ambas nociones. El problema, en su forma más elemental, podría formularse del siguiente modo: ¿qué cosas pueden ser poseídas, por quién y bajo qué condiciones? O de otra manera: ¿quiénes poseen derechos de propiedad y cuál es la naturaleza de tales derechos?

El concepto de propiedad privada hace referencia al poder jurídico completo de una persona sobre una cosa. La forma en que esta idea se plasma en la realidad a través de las leyes ha cambiado a lo largo de la historia humana.

En la antigüedad, sin embargo, la propiedad privada no era individual, sino colectiva -de tribus o comunidades-. Recién a partir de la edad media, con la posesión individual de la tierra, este concepto comenzó a desarrollarse según los parámetros que conocemos en la actualidad.

La propiedad privada, de todas maneras, es criticada por ciertas ideologías, como el comunismo y el socialismo, que sostienen que la propiedad de los medios de producción

---

(1) Posibilidad que tiene algo de causar equivocación o confusión.

debe ser comunitaria y no individual.

La propiedad privada es un elemento primordial para que exista desarrollo económico porque genera los incentivos necesarios en el propietario para optimizar la producción. Por ejemplo, *un agricultor que es dueño de su fuerza de trabajo y de los restantes factores de la producción, verá que existe una relación directa entre sus inversiones y los resultados en el largo plazo. Un agricultor que pertenece a una cooperativa agrícola, por el contrario, solo apreciará una conexión lejana entre su aporte personal y los beneficios. Cuantos más miembros tenga la cooperativa cuyo trabajo está conectado solo lejanamente a los beneficios, más frecuente será que los miembros pretendan aprovecharse de los esfuerzos de los demás disminuyendo el propio. Si todos hacen lo mismo, la productividad será baja.*

## **Pensamiento filosófico respecto a la propiedad**

La propiedad privada surge del fundamento filosófico que indica que el ser humano es un ser que tiene, es decir que posee, o domina por naturaleza. Únicamente el hombre posee, ya que transforma las cosas y usa lo material y produce un nuevo valor en ellas, el cual no existía. Los animales, en cambio, no tienen propiedades, solamente se limitan a utilizar las cosas.

Esto quiere decir que la propiedad privada es un derecho del individuo. De esta forma, supone una protección de la persona ante el eventual avance del Estado y de sus dirigentes políticos en otras direcciones.

El debate entre propiedad privada y propiedad comunal viene de mucho tiempo atrás. En la Antigua Grecia, por ejemplo, encontramos la ciudad de Atenas y la ciudad de Esparta con ambos sistemas contrapuestos.

Varios estudiosos de la historia del pensamiento destacan en Platón sus ataques a la propiedad privada, su alabanza de la propiedad común, su desprecio por la institución de la familia tradicional, y su teoría estatista. En suma, su ensalzamiento de los ideales del Estado totalitario de Esparta.

Frente a ello, Aristóteles tuvo una mirada opuesta, ofreciendo extraordinarios argumentos en favor de la propiedad privada:

La propiedad privada es mucho más productiva, y por tanto facilita el progreso. Los bienes que son poseídos en común por un elevado número de personas reciben poca atención, puesto que la gente tiende a guiarse por su propio interés y descuida cualquier obligación cuyo cumplimiento pueda dejarse a otros. Por contraste, uno presta el mayor interés y cuidado a lo que es de su exclusiva propiedad.

Uno de los argumentos de Platón para favorecer la propiedad comunal es que esta supuestamente conduce a la paz social, puesto que nadie envidiará o intentará hacerse con la propiedad del otro. Aristóteles replica que la propiedad comunal conducirá más bien a un conflicto continuo y agudo, puesto que cada cual se quejará de que ha trabajado más duro que los demás y ha obtenido menos que otros que han trabajado poco y se han aprovecha-

do más del fondo común.

La propiedad privada está fuertemente implantada en la naturaleza humana: en el hombre, el amor a sí mismo, al dinero y a la propiedad están íntimamente ligados en un afecto natural a la propiedad exclusiva.

El gran observador del pasado, Aristóteles, no dejaba de apuntar que la propiedad privada ha existido siempre y en todas partes. Intentar imponer la propiedad comunal en la sociedad supondría menospreciar lo que es resultado de la experiencia humana para aventurarse en algo nuevo e inexplorado. Abolir la propiedad privada probablemente acabaría creando más problemas de los que resolvería.

Solo la propiedad privada posibilita actuar moralmente, esto es, practicar las virtudes de la benevolencia y la filantropía. Forzar a una propiedad comunal destruiría tal posibilidad.

De tal manera en la actualidad, concluimos que no es extraño que la propiedad privada se vea como una solución superior a la tragedia de los sistemas de propiedades comunes.

## **Respeto a la propiedad y a los contratos**

### **RESPECTO A LA PROPIEDAD**

El irrespeto a la propiedad privada ha sido característico de los gobiernos de tipo socialista y comunista, ya que, bajo la bandera del interés social, han cometido y siguen cometiendo abusos caracterizados por expropiaciones.

La expropiación hace referencia a la conducta desarrollada por la administración pública para privar a una persona de la titularidad de un bien -como una casa, una empresa o una fábrica- o de un derecho -como puede ser el usufructo o concesión de un bien, a cambio de una indemnización-. La expropiación se lleva a cabo bajo el pretexto del interés social o la utilidad pública, lo que generalmente quiere decir que se encuentra dentro del marco de la ley, pese a que la autoridad puede cometer abusos en este tipo de procesos, generalmente favoreciendo a sus simpatizantes partidarios.

En nuestro continente han existido varios casos de expropiaciones, los cuales se han focalizado en varios países en la última década, aduciendo diversos tipos de razones, que pueden resumirse en la categoría de interés nacional. Esto ha generado mucha inestabilidad e incertidumbre política y jurídica que no ha contribuido al clima de inversiones ni a la generación de empleo y, por consiguiente, ha impactado negativamente los niveles de desarrollo económico y social.

### **RESPECTO A LOS CONTRATOS**

En la actualidad, la inversión extranjera se considera indispensable para el desarrollo de un país, sin embargo, atraerla no es fácil para los Estados con gran inestabilidad jurídica.

Bajo esta disyuntiva en algunos países se han implementado ciertos instrumentos contractuales de estabilización jurídica que cumplen la función de conciliar la necesidad del

Estado de promover la inversión, con el interés del inversionista de localizar sus recursos en un entorno transparente y estable.

La jurisdicción de tribunales internacionales de arbitraje para dirimir conflictos entre las partes es una práctica común en estos días en contratos de inversión extranjera y en los Estados modernos.

En general, estos instrumentos de estabilización, deben estar en completa armonía con las leyes de los países, pues un Estado que no tenga la voluntad de cumplir las condiciones pactadas, incluso en algunos casos, hasta de no someterse a las resoluciones de los tribunales internacionales de arbitraje, estaría en posición de aducir inconstitucionalidades u otras incompatibilidades de índole jurídica con su legislación interna o con tratados internacionales suscritos, para no cumplir las condiciones pactadas en el correspondiente contrato.

No hay condición más dañina para el fomento de la inversión que la inseguridad jurídica, la incertidumbre política de los países que muchas veces enarbolan banderas de nacionalismo y populismo mal entendidas, con el objeto de obtener réditos políticos, especialmente, en períodos electorales.

Este tipo de gobiernos generalmente de corte populista, no respeta contratos, nacionaliza recursos y servicios públicos concesionados, o simplemente mantiene estos recursos como las vacas sagradas que nadie más, excepto el Estado, alguna vez podrá cosechar. Mientras tanto los pueblos sufren grandes carestías y deben pagar por la ineficiencia del gobierno elevados precios, o simplemente carecen de estos servicios, los cuales son básicos para el desarrollo económico y social de las naciones.

Lo más grave es que los inversionistas, ante estos irrespetos, fijan su mirada en otras naciones que les ofrecen una adecuada seguridad jurídica, es decir, que las condiciones pactadas les serán respetadas al menos durante la vigencia de los respectivos contratos con el Estado.

## **Brindando seguridad jurídica**

Los gobiernos deben garantizar reglas claras, bien definidas, y aplicadas de forma coherente y uniforme. El respeto a la propiedad y el respeto al cumplimiento de los contratos constituyen las principales herramientas para el logro de la seguridad jurídica.

La seguridad jurídica supone también la erradicación de la arbitrariedad en la actuación de las distintas instituciones estatales. De esta manera, la seguridad jurídica es la base para proveer la predictibilidad y la confianza como condiciones imprescindibles para atraer la inversión y lograr el desarrollo de las naciones.

Promover una cultura de cumplimiento a la ley debe ir atado al respeto de la Constitución y los Tratados Internacionales, de los Tratados de Comercio suscritos con otras naciones y, por supuesto, de las condiciones pactadas en los contratos.

A pesar de lo expuesto anteriormente, lamentablemente en nuestros países los con-

tratos y sus disposiciones, que en cualquier lugar del mundo y bajo cualquier sistema de derecho Romano o anglosajón son considerados ley para las partes, se están convirtiendo en simples “papeles” que se irrespetan de acuerdo a la conveniencia o voluntad de cualquiera de las partes. Esta nueva modalidad de irrespeto de la voluntad de los contratantes, con el pretexto de la imposibilidad de cumplir con lo convenido por distintas causas como -por ejemplo crisis, incapacidad de pago o cambios de administración en alguna de las partes- en ocasiones no solamente está ocurriendo en el sector público sino también en el sector privado.

## **Conclusiones**

Como condición para el desarrollo de las naciones, el Estado debe garantizar plenamente el derecho a la propiedad, así como el pleno respeto a los contratos, los cuales se constituyen en una herramienta primordial para garantizar una seguridad jurídica, que brinde predictibilidad a las inversiones privadas, las cuales generan bienestar para las sociedades modernas.

Esto demanda que los Estados modernos revisen su legislación vigente para realizar las adecuaciones necesarias para brindar predictibilidad en las inversiones y, más importante aún, debe crearse una reputación de fiel cumplidor de las condiciones pactadas en sus contratos con inversionistas, así como garantizar una justicia ágil e independiente que dirimir los conflictos.



## **II. Aspectos**

# ECONÓMICO – FINANCIEROS

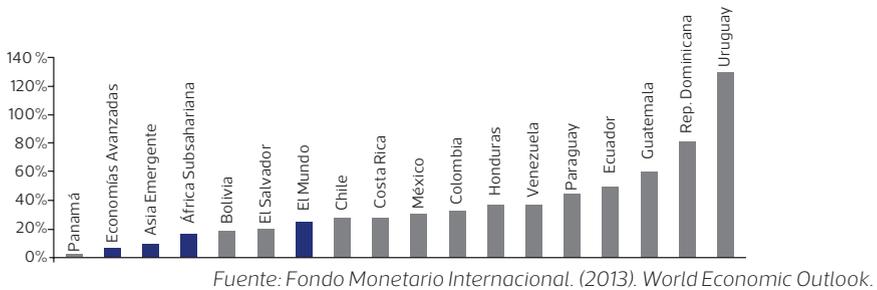


## 7

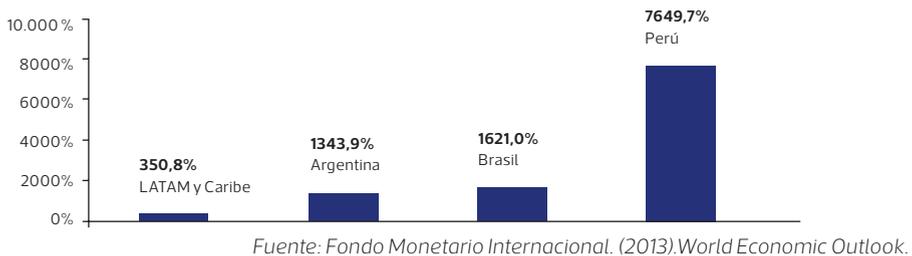
ESTABLECER LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DE LOS BANCOS CENTRALES, RESPETAR EL EQUILIBRIO FISCAL Y PROMOVER UN ENDEUDAMIENTO RESPONSABLE SOLO CON OBJETIVOS DE LARGO PLAZO Y NUNCA PARA CUBRIR GASTOS CORRIENTES

En 1990 la inflación promedio en América Latina y el Caribe alcanzó un máximo sin precedentes de más de 300% anual. En otras palabras, los precios aumentaban anualmente hasta más de cuatro veces, menguando día a día el poder adquisitivo de las familias, comprometiendo el crecimiento de los países, e incluso poniendo en peligro la estabilidad de los gobiernos de la región (Gráfico 1). Más aún, tres de los países más grandes de la zona -Argentina, Brasil y Perú- llegaron a presentar tasas de inflación de cuatro dígitos (Gráfico 2), mientras que prácticamente ningún país -salvo Panamá, que ya desde 1904 se encontraba dolarizado- presentaba una inflación por debajo del 10%.

### Gráfico 1. Tasa Anual de Inflación para países y grupos seleccionados



### Gráfico 2. Tasa de Inflación Latinoamérica y el Caribe, Argentina, Brasil y Perú



Mientras esto sucedía en Latinoamérica, Europa y Asia ya lograban llevar la inflación a una más razonable cifra de 4% y 6% anual respectivamente, evidenciando el claro retraso de nuestra región en esta materia. Entre otros factores, este contribuyó a que 1990 marcara el fin de una década para el olvido en Latinoamérica comúnmente llamada “la década perdida”, cuando, vale la pena recordarlo, el PBI per cápita promedio del subcontinente experimentó una caída de 0,1% cada año.

Así, enfrentados a otra posible década de declinante, o a lo menos estancado, crecimiento del estándar de vida de los latinoamericanos, los gobiernos de la región finalmente parecieron entender la necesidad de frenar la inflación como condición necesaria para restaurar el crecimiento económico.

Con esto en mente, y considerando tanto los avances teóricos de los años 80<sup>(1)</sup> como las exitosas batallas del mundo desarrollado contra la inflación tras los acuerdos de Bretton Woods<sup>(2)</sup> -especialmente del Bundesbank, uno de los bancos centrales más autónomos del mundo, que entre 1970 y 1990 mantuvo la tasa de inflación de la República Federal Alemana en 3,8%-, primero Chile en 1989 y luego el resto de Latinoamérica, se embarcaron en una profunda agenda de reformas institucionales a las autoridades monetarias, a través de nuevas leyes e incluso importantes cambios constitucionales, sin precedentes en la región (Cuadro 1).

### Cuadro 1. Nuevas Leyes para el Banco Central 1989-2012

PAÍS	FECHA NUEVA LEY	PAÍS	FECHA NUEVA LEY
Chile	1989	Méjico	1993
El Salvador	1991	Bolivia	1995
Argentina	1992 y 2002	Costa Rica	1995
Colombia	1992	Uruguay	1995
Nicaragua	1992 y 1999	Paraguay	1995
Venezuela	1992,1999 y 2002	Honduras	1996 y 2004
Ecuador	1992 y 1998	Guatemala	2001
Perú	1993	República Dominicana	2002

*Fuente: Scmitt-Hebbel, K. (2011). Los bancos centrales en América Latina: cambios, logros y desafíos. Conferencia preparada para el Quinto Seminario de Alto Nivel de los Bancos Centrales del Eurosistema y de América Latina.*

Estas reformas otorgaron mayor independencia de sus respectivos gobiernos a los

(1) Sargent, T.J. y Wallace, N. (1981). Some Unpleasant Monetarist Arithmetic. Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review, 5(3), 1-17.

(2) Bajo los cuales un tipo de cambio fijo actuaba como ancla nominal.

bancos centrales y les prohibieron –o al menos les dificultaron– financiar sus déficits fiscales mediante emisión monetaria. Más aún, esta independencia permitió que la política monetaria se alejara del ciclo político–electoral. Naturalmente para poder entregar esta autonomía, los bancos centrales debieron volverse responsables de sus decisiones de política, para lo cual fue indispensable el establecimiento de mandatos orientadores claros (Cuadro 2).

## Cuadro 2. Mandato de los bancos centrales

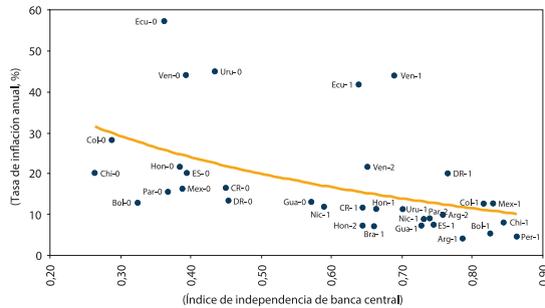
ESTABILIDAD DE PRECIOS ES EL MANDATO PRIORITARIO	ESTABILIDAD DE PRECIOS MÁS OTROS OBJETIVOS SIN ESTABLECER PRIORIDAD		
	ASEGURAR EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE PAGOS	ESTABILIDAD EXTERNA DE LA MONEDA O ESTABILIDAD FINANCIERA	CRECIMIENTO O DESARROLLO ECONÓMICO
Argentina, Bolivia, Colombia, República Dominicana, Méjico, Perú	Chile, Nicaragua	Costa Rica, Guatemala, Honduras, Paraguay, Uruguay, Venezuela	Brasil

*Fuente: Jácome, L. I. (2008). Reformas institucionales en la banca latinoamericana. En Papers and Proceedings, Reformas Institucionales en la Banca. FLAR, Dirección de Estudios Económicos.*

Los resultados de estos profundos cambios y la voluntad nacional de enfrentar la inflación, empezaron a dar frutos, y, si bien desde el punto de la rigurosidad académica resulta negligente obviar otros cambios estructurales que ayudaron a controlar la inflación, hay bastante evidencia de que las reformas a los bancos centrales jugaron un rol protagónico.<sup>(3)</sup> Los Gráficos 3 y 4 ilustran este punto de manera cuantitativa: en el primero se muestra la relación entre un índice de independencia para los diferentes bancos centrales, antes y después de su respectiva reforma (identificados con 0,1 y 2, respectivamente), junto a las tasas de inflación que enfrentaron, y en el segundo, se aprecia cómo la inflación de la región ha convergido hacia la inflación mundial a partir de la segunda mitad del 90.

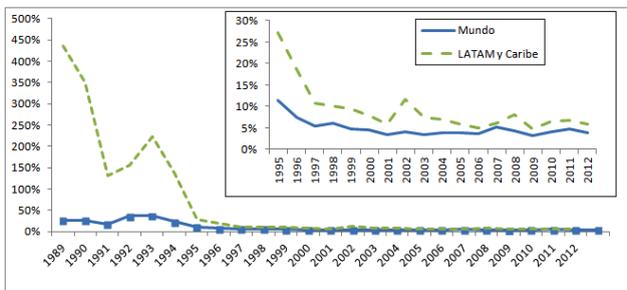
(3) Jácome, L. I. y F. Vázquez. (2008). Is there any link between legal bank independence and inflation? Evidence from Latin America and the Caribbean. *European Journal of Political Economy*, 24, 788–801.

### Gráfico 3. Índice de Independencia del Banco Central e Inflación



Fuente: Jácome, L. I (2008). Reformas institucionales en la banca latinoamericana. En *Papers and Proceedings, Reformas Institucionales en la Banca*. FLAR, Dirección de Estudios Económicos.

### Gráfico 4. Inflación 1989-2012 LATAM



Fuente: Fondo Monetario Internacional. (2013). *World Economic Outlook*.

La reforma a los bancos centrales en la región constituye un gran avance que ha contribuido al contexto de baja inflación de las últimas décadas; sin embargo, todavía queda camino por recorrer. Aún hay espacio para fortalecer la autonomía política de algunos bancos centrales, como también se debe mejorar la rendición de cuentas y la transparencia de las decisiones, de manera de elevar la eficacia de la política monetaria -a través de la credibilidad de la misma-. Más aún, la última crisis de 2009 dejó en evidencia la importancia de clarificar el rol de los bancos centrales en la prevención de crisis bancarias y en la estabilidad del sistema financiero. En general, los países con bancos centrales que han adoptado políticas monetarias de metas de inflación son los que más beneficios han obtenido de las reformas institucionales, y, aunque en la región como un todo ha caído la inflación, son precisamente estos países los que presentan los niveles más deseables, aunque aún por encima del mundo desarrollado.

### Equilibrio fiscal y endeudamiento responsable

A diferencia de lo que sucede en torno a la política monetaria, las reglas e instituciones fiscales han recibido históricamente menos atención de parte de investigadores y policy-

makers. Si bien la capacidad de utilizar discrecionalmente la política fiscal puede resultar beneficiosa en muchos casos -por ejemplo frente un shock inesperado-, la historia latinoamericana de las últimas décadas es clara respecto a los riesgos de depender del virtuosismo del gobierno de turno ante la falta de institucionalidad.

La macroeconomía tradicional establece que la política fiscal idealmente debería orientarse a estabilizar el ciclo económico, lo que supone limitar el crecimiento del gasto público en las fases expansivas del dicho ciclo, para así contar con espacio y recursos en los malos tiempos -política contracíclica-. Sin embargo, distintos factores como la propiedad común de los recursos públicos -que provoca que aquellos que reciben el gasto no internalicen los costos de pagar impuestos-, problemas de agente y principal -entre votantes y representantes-, inconsistencias temporales, y el muy conocido ciclo político-presupuestario -utilizar el gasto público para aumentar la probabilidad de ser reelecto- generan un importante sesgo hacia los déficits fiscales, llevando a que la política fiscal tenga un marcado comportamiento procíclico. Latinoamérica ha sido, sin duda, víctima de este sesgo en las últimas décadas, lo que naturalmente ha llevado a aumentar la volatilidad, reducir el crecimiento económico, e incrementar la vulnerabilidad fiscal hasta el extremo de que el incumplimiento de pagos -default- sea algo recurrente en la región.

A los factores anteriores, ampliamente reconocidos en la literatura especializada, debe agregársele la naturaleza asimétrica de los mercados de deuda, la cual resulta especialmente implacable en Latinoamérica, donde muchas de las economías dependen fuertemente del financiamiento externo. En los buenos tiempos, el crédito y la inversión extranjera fluyen abundantemente, hasta que las percepciones, de manera fundada o no, cambian y el flujo se detiene rápida y bruscamente -los llamados sudden stops- obligando a restricciones fiscales precisamente en el peor momento del ciclo. A lo anterior se debe agregar que el sesgo procíclico es también más intenso en América Latina, debido a la alta dependencia de los ingresos públicos a los precios de las materias primas -cobre, petróleo o soya-, a través de impuestos, royalties e ingresos de las empresas productoras estatales.

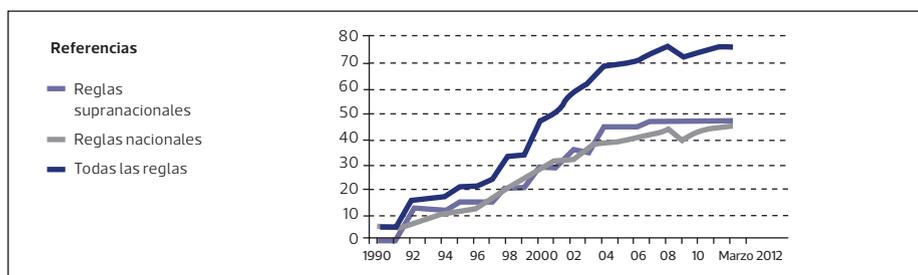
Considerando estos antecedentes de la historia latinoamericana reciente, se vuelve indispensable buscar instrumentos, como las reglas fiscales, que permitan atenuar el comportamiento procíclico, y, en última instancia, fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas en la región. Especialmente considerando que, a diferencia de lo que ocurre con la política monetaria, resulta más difícil o incluso imposible, delegar a una institución independiente el manejo de la política fiscal -como el Banco Central-. Esta podría tomar una decisión más cercana a un óptimo, pues la política fiscal y las decisiones presupuestarias en general se encuentran en el centro mismo de la administración del gobierno de turno.

En las dos últimas décadas, un número cada vez mayor de países en el mundo ha ido adoptando reglas fiscales como instrumento para racionalizar su política fiscal. Así, mientras en 1990 solo cinco países contaban con reglas fiscales en funcionamiento, actualmente más de 75 países operan con reglas nacionales y/o supranacionales (Gráfico 5).

En general, una regla fiscal se define como una restricción sobre la política fiscal a través de límites numéricos sobre determinados agregados presupuestarios -saldo fiscal o

deuda pública- y/o la introducción de procedimientos presupuestarios. En Latinoamérica, países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú han introducido reglas con diferentes objetivos -estabilización del ciclo y/o sostenibilidad de la deuda- y con diferentes grados de éxito, que responden en gran medida al compromiso y consenso que existe en torno a la regla. Así, es poco probable que una regla que no cuenta con apoyo político y social, se aplique efectivamente, especialmente en momentos de dificultad económica.

### Gráfico 5. Número de países que utiliza reglas fiscales



Fuente: Fondo Monetario Internacional. (2012, Septiembre). Datos sobre el uso de reglas fiscales. *Finanzas y Desarrollo*, 49(3), 57.

Pese a los beneficios que a priori pareciese entregar la incorporación de reglas adecuadamente pensadas de acuerdo a la realidad de cada país, el impacto sobre la sostenibilidad de la deuda y la estabilización de los ciclos no resulta fácil de valorar. Las reglas fiscales en Latinoamérica llevan relativamente poco tiempo; prácticamente todos los gobiernos que han incorporado dichas reglas las han incumplido -o convenientemente modificado-; y por último, existe la posibilidad de que sean los países más virtuosos quienes precisamente incorporan reglas como expresión de su responsabilidad, y no sean las reglas las que ordenan a países que precisamente las necesitan. Sin embargo, existe evidencia incipiente de que las reglas efectivamente contribuirían a un mejor desempeño y de que son mecanismos que pueden orientar los esfuerzos por lograr la tan anhelada disciplina fiscal.

Si bien en Latinoamérica las reglas fiscales en general han tenido un comienzo difícil, poco a poco parecen estar más incorporadas en el funcionamiento de la política fiscal; se han sofisticado para cumplir de mejor manera su rol estabilizador, incluir cláusulas de escape y adaptarse a las realidades nacionales. De hecho, frente a la última crisis (2008-2009), las mayores economías de la región llevaron a cabo políticas contracíclicas, lo que sin duda es un avance sin precedentes en la región. Así, si bien una regla fiscal implica limitar la flexibilidad del gobierno para responder a la coyuntura, es un precio que parece razonable pagar en un subcontinente donde la responsabilidad fiscal es un bien sumamente escaso, y donde una regla bien diseñada puede resultar potencialmente muy beneficiosa.

## 8

*PROMOVER UN GASTO PÚBLICO SUSTENTABLE, ORIENTADO A GARANTIZAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS PERSONAS: SEGURIDAD, JUSTICIA INDEPENDIENTE Y RÁPIDA, Y EDUCACIÓN Y SANIDAD PÚBLICAS Y DE CALIDAD*

Es necesario, entender algunas definiciones habituales de Gasto público:

- a. Erogaciones en que incurren el conjunto de entidades estatales de un país.
- b. Empleo definitivo de riquezas que hace el Estado para satisfacer las necesidades públicas.
- c. Erogaciones o empleo de la riqueza destinados a la prestación de los servicios públicos que son requeridos por el interés público.

### **Definición de Sustentabilidad:**

También es relevante definir el concepto de sustentabilidad: es un proceso que se puede mantener en el tiempo por sí mismo y sin que se produzca la escasez de los recursos existentes. Todo proceso de sustentabilidad se propone satisfacer las necesidades de la actual generación de la población sin que por ello se vean sacrificadas las capacidades de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades; es una situación de equilibrio entre las dos situaciones antes mencionadas.

### **Gasto público**

¿Qué sería, entonces, un gasto público sustentable? Se caracterizaría por el empleo de la riqueza destinado a la prestación de servicios que son requeridos para satisfacer las necesidades públicas, el cual tiene como objetivo mantenerse en el tiempo por sí mismo, satisfaciendo las necesidades de la actual generación, sin sacrificar las capacidades de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades.

### **El gasto público y sus componentes**

El gasto público comprende las compras y gastos que un Estado realiza en un periodo determinado, que por lo general es de un año. Dentro del gasto público están los gastos de inversión, los gastos de funcionamiento y los gastos destinados al servicio de la deuda,

tanto interna como externa, esto es, al pago de intereses y amortización de capital.

Todo gasto o salida de recursos originada en una entidad gubernamental, es parte del gasto público. Inclusive se incluyen dentro de este las erogaciones realizadas por entidades descentralizadas, tanto nacionales como municipales.

El gasto público es uno de los elementos más importantes en el manejo macroeconómico de un país, puesto que dependiendo del nivel de gasto que realice el Estado, así tendrá un efecto dentro de la economía de los países.

A continuación se exponen brevemente algunos de los efectos del gasto público sobre la economía:

- En el nivel de empleo: el gasto público es una fuente importante de generación de empleo, tanto así que son muchos los sitios donde la única fuente de empleo es precisamente el Estado. La economía se puede acelerar o desacelerar según el Estado decida gastar más o menos recursos. La producción de un país puede verse influida por el gasto público, lo que, de forma indirecta, tiene efecto sobre el nivel de empleo.
- En el nivel de ahorro: el gasto público puede afectar el nivel o capacidad de ahorro de la población, en vista a que el gasto público está financiado por lo general por ingresos provenientes de los impuestos. Al incrementar los impuestos, se deja a la población con una menor parte de sus utilidades lo que disminuye su capacidad de ahorro.
- En los niveles de inversión: dado que la inversión en buena parte depende de la capacidad de ahorro de la población, al disminuir el nivel de ahorro, se afecta la capacidad para invertir. Es tan sencillo como que si no se ahorra, no habrá dinero para invertir.
- En el déficit fiscal: el gasto público es responsable directo en el incremento o disminución del déficit fiscal de un país, en la medida en que las erogaciones del Estado son mayores o menores a los ingresos fiscales.
- En la devaluación o revaluación de la moneda: en economías no dolarizadas, puede influir en el comportamiento de la moneda en relación a otras divisas, en la medida en que el gasto público sea financiado con crédito externo. El ingreso de divisas producto de la adquisición de préstamos puede conducir a que la moneda local se fortalezca, puesto que al incrementarse la oferta de una determinada divisa, el efecto de la ley de oferta y demanda conduce a que el precio de la moneda local pueda sufrir un revalúo en relación a otras monedas.
- En el nivel inflacionario: el gasto público puede llevar al alza de los precios, al aumentar la demanda de bienes y servicios, dado que cuando la demanda se incrementa a un ritmo superior que la oferta, se sufre de una tendencia inflacionaria.

Los anteriores pueden ser algunos efectos que puede tener el gasto público en la economía de los países y, por supuesto, algunos de estos son negativos y otros positivos, por lo que se puede afirmar que el gasto público es una herramienta de significativa importancia para implementar ciertas políticas económicas.

## Gasto público orientado a consumo o a inversión

Muchos gobiernos han recurrido equivocadamente al gasto público como la principal herramienta para dinamizar la economía, dado que por esta vía se logran incrementos en los niveles de consumo. Estos gobiernos impulsan la economía incrementando el consumo por la vía del gasto público; sin embargo, si se observa el origen de los recursos que el gobierno gastará en su propósito, se ve que en realidad todo radica en quitarle dinero a un grupo para que el otro lo gaste. Por lo tanto, estas medidas tienen efectos irrelevantes o negativos sobre la economía, ya que el dinero para financiar el incremento del gasto público es obtenido o mediante el endeudamiento público o mediante el incremento de los impuestos.

Al aumentar la carga tributaria de los contribuyentes, lo que se hace realmente es quitarle dinero a estos para que el Estado lo gaste, y el efecto sería el mismo que si los contribuyentes lo gastaran, lo que en buena parte desvirtúa las razones de este tipo de políticas.

Si a esto le añadimos el hecho de que el Estado es un muy mal administrador de recursos, concluimos que se lograría un mayor efecto en la economía si dejásemos que el gasto lo hiciera el ciudadano común y no el Estado, por cuanto el este generalmente despilfarraría casi todos los recursos, mientras que los contribuyentes le darán un mucho mejor uso, como la inversión privada productiva.

Cuando se suben los impuestos para recaudar más fondos y financiar el gasto público, los niveles de inversión decrecen, la capacidad de ahorro que es necesaria para que pueda existir inversión es golpeada y, por consiguiente, la economía decrece. Como resultado bajan los niveles de recaudación de impuestos, lo cual crea un efecto negativo y contraproducente.

Esto lleva a pensar que en muchos casos, el excesivo gasto público no obedece a razones técnico-económicas, sino a razones políticas; puesto que es común ver a los gobiernos requerir grandes cantidades de recursos para mantener el nivel del gasto público, los políticos de gobiernos de corte populista están más ocupados e interesados por ganar las elecciones futuras que por ocuparse de los principales problemas económicos de su país. Es en función de lo anterior que se toman las decisiones en esta área.

En momentos de crisis, los países habitualmente recurren a distintas estrategias para tratar de sacar a sus economías del estancamiento y la recesión, estrategias basadas básicamente en dos aspectos: el consumo y en la inversión.

Mientras algunos gobiernos incentivan a la gente a que compre todo tipo de bienes de consumo, otros deciden realizar grandes inversiones en infraestructura como puertos, carreteras, puentes, ferrocarriles, telecomunicaciones y otras obras orientadas a fortalecer los servicios básicos e infraestructura.

En el corto plazo el resultado puede ser el mismo, dado que se logra inyectar recursos a la economía, mejorando el empleo y la liquidez de las empresas, pero en el mediano y largo plazo es muy posible que los resultados sean muy diferentes, creando las crisis económicas agudas.

Cuando la política económica se orienta a fomentar el consumo, es improbable que se incremente la capacidad de producción, o la competitividad, que es lo que primordialmente define el desarrollo económico de un país. Niveles altos de consumo sin producción no pueden ser respaldados en el tiempo, y llegará el momento en que se genere una nueva crisis económica que puede ser de muy nefastas consecuencias.

En cambio, cuando se invierte en infraestructura, la capacidad productiva de un país se incrementa significativamente, luego, este se hace más atractivo para inversionistas nacionales y extranjeros, lo que permite en el mediano y largo plazo desarrollar sostenidamente la economía.

Optar por el consumo como medio es buscar una solución de corto plazo y denota falta de visión. En cambio, el optar por la inversión también ofrece una solución al corto plazo, pero que también es sostenible en el tiempo. Esta constituye una solución más compleja que requiere visión, mucha planeación, y gobernantes capaces y responsables.

Muchas veces se responsabiliza por las crisis al déficit fiscal, o a la emisión monetaria en países que realizan política monetaria, pero detrás de todos estos factores siempre está un gasto público no sustentable.

El gasto público razonable y sustentable puede fijarse como un porcentaje del Producto Bruto Interno –valor monetario de los bienes y servicios finales producidos por una economía en un período determinado–, al cual los gobiernos responsables pudiesen ir ajustando esta tasa en el tiempo tomando en consideración este indicador.

## **El gasto público sustentable**

Las erogaciones estatales deben estar orientadas a garantizar los derechos fundamentales de las personas: seguridad, justicia independiente y rápida, y educación y sanidad públicas y de calidad, pues esta es la razón de ser del Estado. Además son factores claves para la generación de inversión que dinamizan en forma sostenida las economías en el mediano y largo plazo, sin recurrir a incrementar los niveles de deuda o inflación que comprometan el bienestar de las futuras generaciones.

Ahora bien ¿qué entendemos como derechos fundamentales que el Estado tiene que garantizar?

## **Seguridad**

La seguridad ciudadana puede definirse como la inexistencia de violencia y delito, salvaguardada por el Estado. Es concebida como aquella situación donde las personas pueden vivir libres de las amenazas generadas por la violencia y el delito, a la vez que el Estado tiene las capacidades necesarias para garantizar y proteger los derechos humanos directamente comprometidos frente a las mismas. En la práctica, la seguridad ciudadana, desde un enfoque de los derechos humanos, es una condición donde las personas viven libres de la violencia practicada por actores estatales o no estatales. El Estado, como se ha dicho, es el máximo garante de la seguridad de los habitantes al día de hoy, pero es la manera en la

que cada Estado aplica sus políticas en materia de seguridad ciudadana lo que determina su eficacia.

En América Latina y el Caribe, los altos niveles de criminalidad acompañados por violencia contra las personas, generan también alarmas para la gobernabilidad democrática y la vigencia del Estado de Derecho, lo que se traduce en los bajos índices de confianza que la población manifiesta tener hacia el gobierno, el parlamento, la policía y el sistema judicial. Esto contribuye a la falta de inversión, lo cual repercute en bajo crecimiento económico, desempleo, criminalidad, déficit fiscal y aumento de impuestos para financiar el gasto público.

Por lo antes descrito, los Estados deben saber garantizar eficazmente el derecho a la seguridad a los ciudadanos, como un factor primordial en su política de Estado. En este campo, los Estados deben realizar acciones preventivas y acciones punitivas, en forma equilibrada, pues solamente enfatizar acciones de carácter punitivo en detrimento de las acciones preventivas ha resultado ineficaz. Asimismo el hecho de que el Estado realice acciones muy débiles de tipo punitivo ha llevado a acciones extralegales de la población en su deseo de defenderse, tomando la justicia en sus manos, y esto ha generado más violencia e inseguridad, sin resolver el problema. El mejor método preventivo para la delincuencia es una educación de calidad y un contexto adecuado para la inversión que genere suficientes puestos de trabajo para la población.

## **Una justicia independiente y rápida**

El Estado debe garantizar a los ciudadanos la aplicación de una justicia independiente de cualquier poder político, o de cualquier otra índole, así como una justicia ágil que resuelva oportunamente los casos que tengan bajo su responsabilidad.

Muchos gobiernos comprometen la independencia judicial estableciendo un sistema de elección de todos los órganos judiciales importantes basado en cuotas para los partidos políticos. Así pues, los órganos judiciales, reflejan fielmente la composición política del congreso en vez de ser independientes. Más aún, los cargos en los principales órganos judiciales pueden convertirse en moneda de cambio, de modo que un partido puede designar personas de su confianza para puestos clave en la justicia a cambio de un acuerdo para apoyar la aprobación de determinadas iniciativas, leyes, etc. Estas prácticas ahuyentan la inversión privada pues generan un contexto de inseguridad jurídica que va en detrimento de la confianza y la certidumbre e imparcialidad en la impartición de la justicia.

Reformas de ley, jurisprudencia por amparos constitucionales u otras medidas que restrinjan estas prácticas de elección orientadas a despolitizar las distintas instituciones del Estado, deben ser promovidas por los Estados modernos, si desean ser atractivos para la inversión nacional y extranjera, y para garantizar los derechos de sus ciudadanos.

## **Educación de calidad**

Educar es desarrollar o perfeccionar las facultades intelectuales, físicas y morales del

niño o del joven por medio de preceptos, ejercicios, ejemplos etc., por lo que la educación exige el equilibrio del desarrollo de las tres facultades.

Sin educación de calidad no habrá crecimiento, equidad, desarrollo económico ni social en nuestros países, razón por la cual el Estado debe garantizar y brindar servicios educativos de calidad que permitan que la población pueda salir de las condiciones de pobreza por sí misma, con su esfuerzo y trabajo. Por tal razón, una parte significativa del gasto público debe ir orientada a impartir servicios educativos públicos de alta calidad. Lamentablemente en los gobiernos de corte izquierdista, se han venido observando medidas de carácter populista, que no van orientadas a brindar servicios de educación de calidad, sino por el contrario, a crear dependencia del Estado mediante una política asistencialista y clientelista para la población. A dichos gobiernos, ante su incapacidad de proveer estos servicios educativos de calidad, les resulta mucho más barato y conveniente para fines electorales implementar estas políticas de corto plazo, pero que no elevan el nivel de la calidad educativa de la población.

## **Sanidad pública de calidad**

Los Estados deben garantizarles a sus ciudadanos servicios de sanidad públicos de calidad, ya que es una condición indispensable para lograr el desarrollo de las naciones. Entendemos la sanidad pública como el conjunto de bienes y servicios públicos orientados a preservar y proteger la salud de las personas.

La sanidad pública hace referencia al acceso a una asistencia sanitaria completa de todos los residentes de un país o región geográfica o política, sin importar su capacidad económica, o situación personal. La asistencia sanitaria universal responde a la demanda del derecho a la salud. Este incluye el acceso a una atención sanitaria oportuna, aceptable, asequible y de calidad satisfactoria. El derecho a la salud significa que los Estados deben crear las condiciones que permitan que todas las personas puedan vivir lo más saludablemente posible.

Esas condiciones incluyen la disponibilidad garantizada de servicios de salud, condiciones de trabajo saludable y seguro, vivienda adecuada y alimentos nutritivos. El derecho a la salud no debe entenderse como el derecho a estar sano; no solo abarca la atención de salud oportuna, sino también los factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro de alimentos sanos, una nutrición apropiada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva.

El derecho a la salud impone tres tipos de obligaciones a los gobiernos:

- Respeto: significa simplemente no injerir en el disfrute del derecho a la salud -no perjudicar-.
- Protección: significa adoptar medidas para impedir que terceros -actores no estatales- interfieran en el disfrute del derecho a la salud -por ejemplo, regulando la actividad de

los actores no estatales-.

- **Cumplimiento:** significa adoptar medidas positivas para dar plena efectividad al derecho a la salud -por ejemplo, adoptando leyes, políticas o medidas presupuestarias apropiadas-.

## **Conclusión**

Los gobiernos responsables orientan el gasto público de una manera sustentable con el objetivo de garantizar a los ciudadanos acceso a servicios de calidad y a una justicia ágil e independiente, lo cual permite el desarrollo y crecimiento de los países.

Fijar porcentajes del Producto Bruto Interno que sean suficientes para garantizar servicios de calidad, en distintos rubros como seguridad, sanidad pública, educación o justicia, debe ser una práctica responsable por parte de los Estados. El gasto público debe promover el desarrollo sostenible, crear autosuficiencia económica y brindar garantías jurídicas a la población y a los inversionistas, mediante servicios de calidad, evitando enfocarse en políticas meramente asistencialistas y clientelistas que no fomentan el desarrollo sostenido ni sacan a la gente de la pobreza, pero si crean dependencia estatal.



# 9

*PROCURAR ALCANZAR EL STATUS DE "GRADO DE INVERSIÓN",  
A FIN DE REDUCIR COSTOS DE FINANCIAMIENTO PARA LOS  
CIUDADANOS Y EL ESTADO*

## Introducción

Las notas que las diversas calificadoras de riesgo otorgan a los Estados, desempeñan actualmente un papel crucial en la determinación de los términos y el grado en que cada uno de dichos países tiene acceso a los mercados internacionales de capital. La nota que se asigna es una evaluación acerca de la probabilidad relativa de que un prestatario incumpla con sus obligaciones, esto es, que caiga en *default*.

El Grado de Inversión es la mayor calificación que otorgan las calificadoras de riesgo a la deuda de los Estados soberanos y que refleja una buena calidad crediticia de los mismos. En otras palabras, una calificación de Grado de Inversión señala una reputación de buen pagador de deudas, con capacidad y voluntad para hacerlo.

Esta calificación de riesgo crediticio reviste gran importancia debido a que el costo de financiamiento aumenta significativamente si se cae por debajo de la categoría de Grado de Inversión, llamada "grado de especulación". Cuando un país no obtiene la más alta calificación, el flujo de capitales se restringe significativamente. A su vez, una baja calificación implica una reducción del mercado de capitales y dificultad para conseguir financiamiento a tasas bajas.

Las calificadoras de riesgo establecen en sus estatutos que las calificaciones asignadas están basadas en criterios objetivos enfocados en las perspectivas de crecimiento de cada economía, en el nivel y el perfil de la deuda pública, en la evolución de las cuentas públicas y en el clima institucional, entre otras variables.

En la última década varios países latinoamericanos han obtenido la mayor calificación, como ser Chile, Brasil, Colombia, México, Panamá, Costa Rica, Perú y Uruguay. Otros países de la región tienen calificaciones distantes de las mejores, como ser Venezuela, Argentina, Honduras Nicaragua o Ecuador.

Desde aquí se pretende trazar un "sendero" para lograr el Grado de Inversión, necesario para mejorar el marco macroeconómico bajo el cual se desempeñan las economías.

## Las calificadoras de riesgo y el Grado de Inversión

Las calificaciones crediticias a los soberanos son una evaluación de la capacidad y voluntad de cada gobierno de pagar su deuda y obligaciones financieras en tiempo y forma.

Standard & Poor's (S&P), Fitch y Moody's son los líderes globales en la asignación de calificaciones y servicios crediticios brindados a Estados soberanos, entidades respaldadas por soberanos y emisores supranacionales.

Existen distintas calificaciones para asignar a la deuda de los soberanos en moneda extranjera, que pueden agruparse en dos grandes grupos: Grado de Inversión y grado especulativo. El rango de calificación BBB, en el caso de Fitch y S&P, o Baa3 para Moody's, son los más bajos dentro de la categoría de Grado de Inversión.

A grandes rasgos, el Grado de Inversión es una clasificación que indica que la deuda de un gobierno tiene un riesgo relativamente bajo de incumplimiento, mientras que las calificaciones crediticias por debajo de estas denominaciones se consideran de baja calidad.

El grado especulativo refleja un riesgo político significativamente alto, con factores que puedan afectar la política económica del país. En estos casos, el ingreso per cápita es de bajo a moderado, y la falta de diversidad e impedimentos estructurales limitan el crecimiento económico. A su vez el Banco Central adopta políticas monetarias y cambiarias sustentables, pero la política orientada al mercado no se halla bien desarrollada. El sector financiero es muy vulnerable al crecimiento económico del país, y los mercados de capitales cuentan con un historial breve. Por último, la deuda y el servicio de la misma son por lo general elevados y variables.

La evaluación de la calidad crediticia general de cada Estado soberano, según los criterios definidos por las calificadoras, se enfoca en los riesgos políticos y económicos, y abarca un análisis cuantitativo y cualitativo. Los aspectos cuantitativos del análisis incorporan diversos indicadores de desempeño económico, aunque juzgar la integridad de los datos es una cuestión más cualitativa. El análisis también es cualitativo debido a la importancia que se le otorga a los acontecimientos políticos; gran parte del análisis se centra en la idoneidad de la mezcla de políticas, ya que las inconsistencias tienden a dejar a un país en una situación de mayor vulnerabilidad frente a impactos que pueden modificar el tipo de cambio de manera abrupta.

La voluntad de pagar es un aspecto cualitativo que distingue a los gobiernos de la mayoría de los otros tipos de emisores. En parte, porque los acreedores cuentan con recursos legales limitados, ya que un gobierno puede incumplir de manera selectiva con sus obligaciones, aun cuando posea la capacidad financiera para servir oportunamente su deuda. Desde luego, en la práctica esto puede derivar en riesgos políticos y económicos. Por ende, la voluntad de pagar abarca todos los factores económicos y políticos que influyen en las políticas del gobierno.

La calificación soberana en moneda extranjera refleja la opinión sobre la voluntad y capacidad del Estado de honrar su deuda emitida en divisas extranjeras. Para pagar la deuda

en moneda extranjera, el gobierno debe hacerse de las divisas necesarias para ello. Esto presenta una restricción importante y se refleja en una frecuencia mayor de incumplimiento de deuda soberana en moneda extranjera que en moneda local.

El análisis crediticio en moneda extranjera se centra en la estrategia económica del gobierno, en especial en sus políticas fiscal y monetaria así como en sus planes de privatización, otras reformas microeconómicas, y factores adicionales que podrían respaldar o erosionar los incentivos para pagar la deuda en tiempo y forma, dando especial peso al impacto de éstos factores sobre la balanza de pagos, la liquidez externa y a la magnitud y características de la carga de deuda externa.

## ¿Por qué es importante alcanzar el Grado de Inversión?

Los *ratings* de las calificadoras brindan una señal al mercado sobre las expectativas acerca de la economía de un país; a la vez que se genera un círculo virtuoso entre Grado de Inversión, crecimiento, solvencia externa y reducción de vulnerabilidad.<sup>(1)</sup>

Estrictamente hablando, la calificación que otorguen las agencias de riesgo intenta proporcionar una evaluación acerca de la capacidad y voluntad de pago. Por supuesto que las expectativas pueden inducir a errores, como por ejemplo en la crisis asiática de fines de los años noventa, donde la mayoría de las agencias no predijeron la vulnerabilidad financiera o externa de los países de dicha región.

Además del impacto positivo sobre el futuro desempeño económico del país, una mejora en la calificación hacia el Grado de Inversión implica menores tasas de interés en nuevas emisiones de bonos soberanos, así como la apertura del mercado hacia una mayor gama de inversores institucionales.<sup>(2)</sup>

La ejecución de proyectos de inversión en países que no cuentan con una calificación de riesgo que les proporcione el Grado de Inversión, implica que será más complejo obtener el financiamiento, en cuyo caso deberán acudir a otros mecanismos especiales que les faciliten formas de negociar distintas. En general, el mercado financiero internacional es de difícil acceso para proyectos en países que no cuentan con el Grado de Inversión. Los riesgos asociados con los tipos de cambio, con las modificaciones de políticas económicas y con los costos financieros locales, además de la falta de precedentes en proyectos con estas características, hacen que el inversionista deba colocar montos muy importantes de recursos propios con limitada capacidad para movilizar deuda. En este sentido, los inversionistas extranjeros tendrán serias dificultades y pocos incentivos a participar en proyectos en países sin la mejor calificación.

En cuanto al impacto diferencial de las calificaciones, algunos autores encontraron que el efecto sobre las tasas de interés de los anuncios de calificaciones es mucho mayor para

---

(1) Grandes, M. (2001). External solvency, dollarization and investment grade: toward a virtuous circle?. OECD Development Centre, *Working Paper* N° 177.

(2) *Ibidem*.

la deuda soberana con calificaciones inferiores al Grado de Inversión, en comparación con los que ya están en esta categoría y son ascendidos dentro de la misma.<sup>(3)</sup> Esto implica que el impacto de una mejora en la calificación de Argentina, Venezuela o Nicaragua probablemente sería mayor que una mejora en la calificación de Chile, México o Brasil que ya cuentan con el Grado de Inversión.

## Hacia el Grado de Inversión en América Latina

La región latinoamericana ha tenido mejoras en las calificaciones en la última década, de la mano del incremento sustancial de la estabilidad económica. De las siete mayores economías latinoamericanas, cinco tienen el Grado de Inversión -Chile, Brasil, Perú, Colombia y México-, mientras que Argentina y Venezuela aún están muy lejos de alcanzar ese nivel.

Por supuesto que la región aún se mantiene más sensible a los shocks externos que otras economías emergentes -como China e India-, debido a su menor grado de solvencia y al alto grado de dependencia de las exportaciones de *commodities*.

Chile fue uno de los primeros países de la región en obtener el Grado de Inversión. La economía alcanzó esta categoría en el año 2002 y actualmente cuenta con la mejor calificación entre los países latinoamericanos. Chile ha sido desde hace años el ejemplo latinoamericano a seguir. La alta calificación de Chile reduce los costos de endeudamiento de las compañías y del Gobierno, lo que genera un incentivo para la inversión extranjera, un factor clave para el crecimiento. En cuanto a la calidad institucional, Chile supera a países como Francia o España según el ranking de calidad institucional elaborado por el International Policy Network. A su vez, el Estado del país vecino fue capaz de ahorrar la mayor parte de sus superávits fiscales en épocas de bonanza económica, para luego hacer frente a las recurrentes crisis de la región sin caer en importantes déficits, a diferencia de otros países de la región que dilapidaron sus excedentes. A la par de Chile, México fue otro de los países en conseguir el Grado de Inversión.

Hasta hace unos años, estos dos países eran los únicos de la región que integraban el selecto grupo; pero a partir de 2008, la región mejoró ampliamente su posición y ello dio lugar a la ampliación del selecto listado.

Brasil, consiguió el Grado de Inversión en abril de 2008, lo que implicó una nota favorable en relación al riesgo país. Según la prensa mundial y los diversos informes de las calificadoras, la obtención de esta nota fue el resultado de la mejora en las cuentas externas, reforzada por una política macroeconómica prudente, reformas en la carga tributaria y aumento de ahorro doméstico. La nota le indica a los grandes inversores internacionales que Brasil es un buen pagador de sus deudas, que tiene capacidad y voluntad para hacerlo, que su economía evoluciona de forma consistente y que el desarrollo es una prioridad constante del gobierno brasileño.

---

(3) Cantor, R. y Packer, F. (1996, Octubre). Determinants and impact of sovereign credit Ratings. Reserva Federal New York, *Economic Policy Review*.

Un informe de S&P subrayó la madurez de las instituciones del sistema político de Brasil, evidenciada por el alivio de las cargas fiscales y de la deuda externa. Sin embargo, el informe remarca que el país aún necesita mejoras en el panorama fiscal, normalización de deuda que supera el 60% de su PBI, distribución del ingreso, así como en el control de la inflación.

También en 2008, Perú fue ascendido al Grado de Inversión por Fitch y en 2009 le siguieron S&P y Moody's. Para la agencia Fitch Ratings, el crecimiento económico continuo de más de sesenta meses, junto con la reducción de la pobreza, la importante mejora de los indicadores de solvencia externa y fiscal, y la inflación cercana al 4% anual, permitieron que Perú sea considerado como un país de "moderado riesgo de crédito o adecuada capacidad de pago".

Asimismo, en un año donde la economía internacional se desaceleró y los precios de las materias primas se elevaron a niveles récord -lo que generalmente se asocia a percepciones financieras de incertidumbre y riesgo-, Perú se encontró en capacidad de contrarrestar cualquier posibilidad de incumplimiento de pago de sus obligaciones y cualquier eventual concentración de sus exportaciones en pocos productos.

La clasificación de la deuda peruana responde a la evolución positiva de las principales variables macroeconómicas en el país, la reducción del grado de dolarización, la estabilidad monetaria, la acumulación de reservas y la reducción del ratio de endeudamiento; así como a la mejora del clima de estabilidad política e institucional.

Colombia por su parte logró en 2011 el ingreso al selecto grupo. El avance económico del país en los últimos años fue significativo, lo que ha permitido al país aumentar su credibilidad en los mercados internacionales. Colombia tiene varias mejoras a destacar en diversos ámbitos: fiscal, externo e institucional; transita por un período de estabilidad económica, con una deuda externa modesta, un manejo de deuda hábil y un historial de pago de deuda intachable, acompañado por una fortaleza institucional más grande en comparación a sus pares. El crecimiento económico de Colombia y sus cuentas externas resistieron dos crisis severas provenientes de los *shocks* globales y del cierre del comercio con Venezuela. Si bien el crecimiento del país fue moderado en relación con otros países de la región -4,4% en 2009 y 2.3% en 2010 según estadísticas oficiales-, se trató de un crecimiento saludable fundamentado por un incremento de la demanda y desarrollo del sector minero. A pesar del crecimiento, Colombia tiene aún una debilidad estructural en sus finanzas públicas, particularmente en la capacidad fiscal.

Por otro lado, Uruguay logró recuperar en 2012 el Grado de Inversión que perdió en el 2002, tras la crisis originada en Argentina y que impactó en la economía oriental. En el informe de S&P, en el cual se ascendió a Uruguay al escalón de "Grado de Inversión", la calificadora elogió al gobierno uruguayo por sus "prudentes" políticas económicas, mencionando que la mejora en la nota se debía a las sólidas perspectivas económicas del país y al avance logrado en los indicadores fiscales y externos.

## Determinantes del Grado de Inversión

En la sección anterior se plantearon algunas de las variables que llevaron a los diversos países latinoamericanos a obtener el Grado de Inversión o bien a ubicarse muy cerca de dicha calificación. Los estatutos de las mayores agencias calificadoras de riesgo listan factores económicos, sociales y políticos que subyacen en las calificaciones.

Las variables clave que determinan los riesgos económicos y políticos que Standard & Poor's, Moody's y Fitch consideran al calificar la deuda soberana incluyen:

- Estructura económica y perspectivas de crecimiento -tasa de crecimiento, distribución del ingreso, ingreso per cápita, eficiencia del sector público, rentabilidad del sector privado, disponibilidad de crédito y desarrollo económico-.
- Instituciones y tendencias políticas en el país, transparencia del entorno político -seguridad pública, participación popular en los procesos políticos y objetivos de política económica-.
- La flexibilidad de los ingresos del gobierno general y las presiones sobre el gasto, balance fiscal, volumen de deuda del gobierno general, y los pasivos contingentes que entorpece el sistema financiero y las empresas del sector público.
- Liquidez externa y tendencias de los pasivos en los sectores público y privado con no residentes -balance comercial, reservas, deuda externa y flujo de capitales-
- Flexibilidad monetaria -objetivos monetarios, inflación, dolarización e independencia del Banco Central-.

En cuanto a la relación de las variables con la capacidad y voluntad de pagar la deuda, un mayor ingreso per cápita sugiere que la base imponible es mayor y por lo tanto mayor es la capacidad de un gobierno de pagar la deuda. Esta variable también sirve como indicador del nivel de estabilidad política así como de otros factores importantes. A su vez, una mayor tasa de crecimiento del Producto Bruto Interno sugiere que la carga de la deuda existente será más fácil de pagar en el futuro.

Por su parte, las instituciones, transparencia, seguridad pública y objetivos claros de política económica generan un ambiente amigable a los negocios e inversiones, los cuales implicarán aumento del ingreso del país.

En lo que respecta al balance fiscal, un gran déficit en las cuentas públicas absorbe el ahorro interno privado y sugiere que el gobierno carece de la capacidad o la voluntad de cobrar impuestos a sus ciudadanos para cubrir los gastos corrientes o para el servicio de su deuda. En cuanto al balance externo, grandes déficits en cuenta corriente indican que los sectores público y privado juntos dependen en gran medida de fondos del extranjero.

Por último y en cuanto a la flexibilidad monetaria, la inflación elevada indica problemas estructurales en las finanzas del gobierno. Cuando un gobierno parece incapaz de pagar los gastos presupuestarios corrientes a través de impuestos o emisión de deuda, debe

recurrir a la financiación mediante emisión de dinero inflacionario.

El listado es muy extenso, pero claramente no todas las variables influyen de igual manera sobre la calificación, es decir, las variables impactan con diferente intensidad sobre el rating. Cantor y Packer<sup>(4)</sup> plantearon un listado reducido de variables que influyen en la voluntad y capacidad de pagar la deuda: producto bruto per cápita, tasa de crecimiento del producto, tasa de inflación, balance fiscal, balance externo, deuda externa, desarrollo económico -utilizando como medida la clasificación de industrialización del Fondo Monetario Internacional-, y la historia de defaults o cesaciones de pago del país.

A través de una base de datos de 49 países del globo -incluyendo Argentina, Brasil, Chile, México, Colombia y Venezuela-, y técnicas econométricas, los autores encontraron que cinco de las ocho variables están directamente correlacionadas con los *ratings* que asignan las agencias: tasa de crecimiento del PBI, ingreso per cápita, deuda externa, tasa de inflación y desarrollo económico. Por otro lado, los coeficientes de balance fiscal y externo no resultaron estadísticamente significativos, aun cuando repetidamente se encuentra a estos factores en la lista de las agencias. A su vez, sus resultados sugerían que las dos agencias calificadoras más importantes -S&P y Moody's- compartían el criterio de calificación, lo cual no es sorprendente considerando que las agencias concuerdan en la calificación la mayoría de las veces.

## Las condiciones para alcanzar el Grado de Inversión

En función de lo mencionado previamente, existen un conjunto básico de factores que son requeridos por las calificadoras al momento de asignar el Grado de Inversión a la deuda soberana: una alta/media tasa de crecimiento, inflación reducida, equilibrio fiscal, equilibrio externo, una deuda externa en relación al PBI moderado/bajo, historia de cumplimiento en el pago de las deudas, y un ingreso per cápita alto/medio. Por otro lado, también se mide el riesgo político del país: la estabilidad del sistema político, la adaptabilidad institucional a los cambios políticos, consensos políticos sobre los objetivos de la política económica, orden público, mercados laborales estables, entre los más importantes factores.

---

(4) *Ibidem*.



### **III. Aspectos**

## ASPECTOS SECTORIALES



# 10

## *ORIENTAR EL CONJUNTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LOS GOBIERNOS A LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA TODOS LOS HABITANTES DEL PAÍS*

### **Introducción**

La igualdad de oportunidades ha sido siempre un tema polémico y una fuente inagotable de discusión entre políticos, politólogos, juristas, economistas, sociólogos, etc. Dicho ámbito de estudio ha tenido, desde siempre, un marcado sesgo ideológico que ha desorientado la mayoría de las veces al analista crítico deseoso de respuestas.

El presente trabajo desarrolla un examen contra-intuitivo sobre la noción de igualdad de oportunidades. Además, gracias a las políticas públicas intenta llevar el debate al ámbito de lo tangible para mostrar cómo las susodichas políticas, bien orientadas, podrían generar un ambiente idóneo capaz de conseguir una igualdad de oportunidades real y no artificial.

Con base en todo lo anterior, el escrito desarrolla en primer lugar un esfuerzo por delimitar el concepto de política pública, seguido de otro que pretende detallar con claridad qué queremos decir cuando hablamos de igualdad de oportunidades. Después de este desarrollo teórico, necesario en todo proceso de investigación, pasamos a Guatemala. En este segundo apartado se presentarán los elementos centrales de la política de igualdad de oportunidades implementada desde el ejecutivo guatemalteco. La idea es mostrar cómo, a pesar de los esfuerzos, la igualdad de oportunidades, desde nuestro punto de vista, no se ha conseguido. Por último, el artículo presenta una reflexión final para readaptar la actuación estatal y redirigir la misma liberalizando el concepto.

Las conclusiones cierran este breve proyecto de investigación recapitulando todo lo visto.

### **Políticas públicas e igualdad de oportunidades: las definiciones importan**

La disciplina de políticas públicas es una rama dentro de la ciencia política -muy joven- que nace en los Estados Unidos de Norteamérica en la década de los 60. Como señala el profesor Bastos Boubeta: "la disciplina surge en buena medida como reacción frente a las

insuficiencias de otras visiones como la jurídica o la gerencia de la acción pública”<sup>(1)</sup>.

El estudio de las políticas públicas se caracteriza por el realismo. Conceptos como el de viabilidad o, en algunas ocasiones, gradualismo son esenciales y fundamentales. Sin embargo, no hay que olvidar que la política es un juego de persuasión, una competición radical para, de una forma u otra, convencer al adversario y con ello asimilar una determinada intervención o posicionar el tema que nos interesa en la agenda país.<sup>(2)</sup>

La mejora en la evaluación y análisis de las políticas públicas es esencial a la hora de perfeccionar nuestra comprensión sobre el funcionamiento del Estado y de las instituciones públicas.<sup>(3)</sup> Ahora bien ¿qué es una política pública? Debemos señalar que la propia definición de política pública es en sí misma un problema. Cuando se procede a una revisión de literatura encontramos, al menos, unas diez definiciones.

El consultor mexicano Carlos Salazar Vargas muestra en su trabajo las más importantes definiciones - como hemos dicho, diez-. Destaca, por ejemplo, la concepción generalista del politólogo estadounidense Thomas Dye: “Aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer”<sup>(4)</sup>, o la excesivamente jurídica de Plano: “Las leyes, ordenanzas locales, decisiones de las Cortes, ordenanzas ejecutivas, decisiones de los administradores y hasta los acuerdos no escritos”<sup>(5)</sup>.

Además de estas definiciones, generalistas o jurídicas, existen otras de naturaleza administrativo-burocrática que son realmente populares entre los especialistas en Ciencia de la Administración Pública. Podríamos hablar de la desarrollada por Lane:

Es la ciencia social aplicada en varios sentidos; primero, en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida (sic.); segundo, en la investigación y en los resultados de las ciencias gubernamentales y tercero, en la evaluación de los programas públicos<sup>(6)</sup>.

La definición que defenderemos aquí es producida por Heinz Eulau y Kenneth Prewitt. La misma, utilizada por autores como el citado Miguel Anxo Bastos o el propio Carlos Salazar, dice así: “Decisión formal caracterizada por una conducta o actuación consistente y repetida por parte de aquellos que la llevan a cabo y por parte de aquellos que resultan afectados por la misma”<sup>(7)</sup>.

(1) Bastos Boubeta, M. A. (2001). *Análisis de las Políticas Públicas*. Conceptos, clases. Políticas reactivas y anticipativas. Los actores intervinientes en los procesos de elaboración y aplicación de políticas públicas. En ENEGA, *Análisis de las políticas públicas* (pág. 3). Barcelona, España: ENEGA.

(2) Goodin, R. E., Rein, M., y Moran, M. (2006). The public and its policies. En M. Moran, M. Rein, & R. E. Goodin, *The Oxford Handbook of Public Policy* (pág. 3-38). Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

(3) Salazar Vargas, C. (2009). *La evaluación y el análisis de políticas públicas*. *Revista ÓPERA*, 9, 23-51.

(4) Dye, T. (1987). *Understanding public policy*. NJ, Estados Unidos: Englewood Cliffs.

(5) Salazar Vargas, C. (2011). *Políticas Públicas*. México, México: Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla. Pág. 23.

(6) *Ibidem*.

(7) Bastos Boubeta, M. A. Op. cit. Pág. 5.

La virtud de dicha definición es, básicamente, su inclusividad. La política pública no tiene sentido si los ciudadanos, es decir, aquellos que resultan afectados por la misma, no retroalimentan la situación emitiendo respuestas. Eso es lo fundamental en una política, su concepción como proceso social con un particular ciclo vital y no como estructura. La definición es importante porque será esencial la retroalimentación ciudadana. Este es un elemento central que determinará el éxito o fracaso, la legitimidad o ilegitimidad de una política pública como proceso social ideado para modificar determinados aspectos de la vida cotidiana de los ciudadanos.

Una vez definido el primero de nuestros conceptos clave pasamos a tratar la idea de igualdad de oportunidades, sin lugar a dudas, una de las ideas más polémicas y problemáticas existentes en las ciencias sociales en la actualidad.

## La igualdad de oportunidades: ¿posible?

Murray Newton Rothbard afirmó en uno de sus trabajos que el “igualitarismo es una revuelta contra la naturaleza”<sup>(8)</sup> (1974). La famosa frase se convirtió en título de un polémico ensayo y de un célebre libro en el ambiente libertario. La afirmación muestra un sentimiento existente al interior del pensamiento liberal: la igualdad de oportunidades puede convertirse, si se malinterpreta el concepto, en un argumento liberticida que anule por completo los fundamentos de una sociedad abierta conformada por individuos libres.

La lógica asociada a la igualdad de oportunidades se proyecta globalmente de la mano del filósofo estadounidense John Rawls. En su trabajo *Teoría de la Justicia*<sup>(9)</sup> (1971) el reconocido profesor de *Harvard* proponía, gracias a una revolucionaria interpretación de naturaleza contractualista, un mecanismo para compatibilizar las dos ideas más controvertidas asociadas a la modernidad: el concepto de libertad y el concepto de igualdad.<sup>(10)</sup> Richard Arneson señala que la teoría de John Rawls descansa, citando el propio autor, sobre dos principios básicos:

“Each person has an equal claim to a fully adequate scheme of equal basic liberties, which scheme is compatible with the same scheme for all; and in this scheme the equal political liberties, and only those liberties, are to be guaranteed their fair value”.<sup>(11)</sup>

“Social and economic inequalities are to satisfy two conditions: first, they are to be attached to positions open to all under conditions of fair equality of opportunity; and second, they are to the greatest advantage of the least advantaged of society (quoted from Rawls,

(8) Rothbard, M. N. (1999). *Education: Free and compulsory*. Auburn, Estados Unidos: Mises Institute.

(9) Rawls, J. (2002). *Teoría de la Justicia*. México, México: Fondo de Cultura Económico.

(10) Caminal Badía, M. (2005). *Manual de Ciencia Política*. Barcelona, España: Tecnos. Pág. 20.

(11) N. E: Cada persona tiene el mismo derecho irrevocable a un mismo esquema de plenamente adecuado de libertades básicas iguales que sea compatible con un esquema similar de libertades para todos; y en este esquema, el valor equitativo de estas libertades políticas iguales, y solo de estas libertades, debe estar garantizado.

1996, Lecture 1)" (12). (13)

Como se puede comprobar, el primero de los principios hace referencia a las libertades liberales tradicionales, es decir, asociación, movilidad, conciencia, participación política, expresión, etc. El problema aparece en el segundo bloque, subdividido a su vez en dos apartados. John Rawls considera que es lícito promover acciones a favor de la desigualdad económica siempre que estas ayuden a generar igualdad de oportunidades para potenciar el rol social de los menos aventajados. Los mecanismos de "igualdad de oportunidades" son aquellas acciones estatales que ayudan a los ciudadanos situados en posiciones críticas a comenzar la carrera en el mismo sitio.

Su obra, como es de suponer, fue de suma importancia y con ello se proyectaron, algunas veces malinterpretando al autor<sup>(14)</sup> y otras en total sintonía con el mismo, dinámicas estatistas asociadas al desarrollo del Estado de Bienestar. Los defensores del modelo de bienestar -en la actualidad sumergido en una crisis sin precedentes- imaginaban un Estado interventor, invasivo y en cierto sentido liberador.<sup>(15)</sup> Se deseaba que el ente estatal interviniese activamente en la sociedad a través de la provisión de servicios o mediante la canalización de ayudas condicionadas, también llamadas "transferencias".<sup>(16)</sup> Gosta Esping-Andersen, uno de los grandes especialistas contemporáneos sobre el Estado de Bienestar, señala que dicho tipo de Estado ha generado desde su nacimiento tres modelos claramente diferenciados: el anglosajón, el continental y el nórdico.

El choque entre modelos de bienestar se produce esencialmente entre la lógica continental y la nórdica. El primero había sido pensado para ser compatible con la familia tradicional<sup>(17)</sup> y para funcionar dentro de un modelo industrial y patriarcal. El segundo pretendía

(12) Arneson, R. J. (2006). Justice after Rawls. En J. S. Drizek, B. Honnig, & A. Phillips, *The Oxford handbook of Political Theory* (págs. 45-65). Oxford, Reino Unido: Oxford University Press. Pág. 45.

(13) N. E.: Las desigualdades sociales y económicas tienen que satisfacer dos condiciones: en primer lugar, tienen que estar vinculadas a cargos y posiciones abiertos a todos en condiciones de igualdad equitativa de oportunidades; y, en segundo lugar, las desigualdades deben redundar en un mayor beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad.

(14) John Rawls fue en muchos sentidos un autor liberal conservador, con características paternalistas. Para más información ver: Alúitz, J. C. (2004). Homenaje póstumo a John Rawls. *Isegoría*, 31, 5-46.

(15) Entendiendo liberador en un sentido particular. En el Estado de Bienestar se ayuda a la ciudadanía a despojarse de su responsabilidad. Bajo dicha forma política y gracias a las políticas públicas de reducción de incertidumbre el individuo pierde toda responsabilidad sobre sí mismo. Todo lo que le ocurrirá a futuro, sea esto malo o bueno, no es ya su responsabilidad. En cierto sentido el Estado de Bienestar convertido en "dictador moral" (Herrán, J. C. (2012). La moral del bienestar. Instituto Juan de Mariana) contribuye a una irresponsabilidad colectiva peligrosa para la supervivencia del propio sistema.

(16) Esping Andersen, G. (1995). Welfare state without work: The impasse ob labor shedding and familialism in continental social policy. *Juan March Working Papers*, 1-35.

(17) Como señala el propio Gosta Esping Andersen, el Estado de Bienestar continental estaba ideado como un mecanismo compensatorio de la familia. De ahí que su artículo desarrolle el concepto familiarismo. Este familiarismo es una concepción típica del Estado de Bienestar continental existente en países como Alemania, Francia, España e Italia. La dinámica nace, principalmente, gracias a los partidos e ideas democristianas que dominaban la Europa de la segunda mitad del siglo XX. El modelo suponía que el rol de los padres era el de salir a buscar trabajo y con ello obtener una renta que sustentar a la familia. El rol de la mujer era, básicamente, el de cuidar y educar a los hijos.

conseguir el pleno empleo y modificar la estructura de roles que existía al interior del concepto de familia tradicional<sup>(18)</sup>. Aunque en la actualidad ambos se encuentran en crisis, el modelo nórdico, asociado a la búsqueda de pleno empleo y a la provisión de servicios, ha sido más exitoso que el continental, basado en el familiarismo y en el suministro de subsidios directos -transferencias- a los ciudadanos. Además, el segundo, en parte ha mostrado más flexibilidad pues en cierto sentido ha logrado reinventarse a sí mismo privatizando gran parte de sus servicios.<sup>(19)</sup>

El objetivo de estos modelos de Estado era y sigue siendo la consecución de la igualdad de oportunidades. De ahí, de ese particular argumento promovido gracias al esfuerzo de elites democristianas y socialdemócratas al final de la II Guerra Mundial y a intelectuales como John Rawls, los defensores de la idea todavía creen posible edificar un modelo que logre que los ciudadanos, partiendo desde la misma línea de salida -con las mismas oportunidades- compitan y, con ello la sociedad logre descubrir a los mejores gracias a sus méritos y no a las condiciones familiares o económico-estructurales de las que disfrutaban algunos individuos.

El tema es apasionante y el análisis asociado al mismo está cargado, la mayoría de las veces, de un alto contenido ideológico. Hay dos verdades irrefutables asociadas al fenómeno y que el lector debe tener presente:

- El Estado de Bienestar es excesivamente caro.
- El Estado de Bienestar no logra, en la mayoría de los casos, los objetivos que se propone.<sup>(20)</sup>

Cuando se habla de países en vías de desarrollo, centrándose estrictamente en América Latina, se ve que una idea similar a la de los Estados de bienestar continentales o nórdicos, sería sencillamente inviable además de indeseable. Las Administraciones Públicas (AP) de la mayor parte de los países iberoamericanos, sobre todo centroamericanos, no tienen capacidad económica, logística, ni de recursos humanos para implementar políticas asociadas al Estado de Bienestar y con ello conseguir la tan ansiada igualdad de oportunidades. Además, como los Estados de Bienestar tampoco consiguen totalmente la susodicha igualdad, el modelo sería indeseable pues conlleva unos gastos ingentes -fruto de la expropiación forzosa vía impuestos- que dificultarían terriblemente la consecución de un

---

(18) Por ello la mujer encuentra más rápida inclusión en el mercado laboral en el segundo modelo -nórdico- que en el primero -continental-.

(19) Thaler, R., y Sustein, C. R. (2008). *Nudge. Improving decisions about wealth, health and happiness*. Yale, Estados Unidos: Yale University Press.

(20) Otro elemento central que podríamos introducir es el juego entre eficiencia y eficacia. Muchas veces el estado es eficaz, es decir, logra parcialmente pero de forma satisfactoria, los objetivos que se propone. La siguiente pregunta que nos deberíamos hacer es si el mismo es eficiente, si lleva a cabo un uso lógico y deseable de los recursos de que dispone. Una respuesta clara en ese sentido es la que nos da Ludwig von Mises en su trabajo burocracia (Mises, L. v. (2005). *Burocracia*. Madrid, España: Unión Editorial). En el mismo, el brillante autor -uno de los grandes de la Escuela Austríaca de Economía- señala que los incentivos presentes en la Administración Pública (AP) son, en gran parte, la explicación de su ineficiencia. La AP está pensada para gastar dinero y no para generarlo. Debido a ello es imposible calcular en la misma.

ambiente favorable para la generación de negocio y de riqueza.

¿Hay otra alternativa? Es decir, ¿existen otras opciones para avanzar hacia la igualdad de oportunidades sin agrandar excesivamente el tamaño del Estado y sin llevar a la práctica políticas fiscales expansivas y/o redistributivas que dificulten la generación de riqueza? En el siguiente epígrafe mostraremos cómo se podría avanzar hacia la igualdad sin por ello incurrir en masivas inversiones que aumenten el gasto público y con ello la deuda y el déficit público del país. Dejando funcionar al mercado se podría, indudablemente, avanzar hacia la igualdad de oportunidades generando, además, un camino de prosperidad que ayudaría a todos los ciudadanos del país.

### **Guatemala: ¿hacia la igualdad de oportunidades mediante el mercado?**

Guatemala, como levemente hemos señalado líneas atrás, no podría -aunque lo desease- edificar un Estado de Bienestar. El país tiene pocos recursos y el Estado tiene poca presencia a nivel territorial sufriendo graves déficits de alcance.<sup>(21)</sup>

La situación económica del país está plagada de luces y sombras. Aunque macroeconómicamente el país disfruta de buena salud, a nivel social la pobreza extrema es demasiado alta -15% a finales de la pasada década<sup>(22)</sup>-. Según el Banco Mundial en la actualidad la pobreza llega al 53% de la población en general siendo terriblemente preocupante en el área rural, donde la misma alcanza a más del 75% de la población.

Con la situación presentada ¿se podrían diseñar políticas públicas que contribuyesen a la generación de igualdad de oportunidades y con ello a la progresiva superación de la pobreza en el país? Tomando como referencia los indicadores que mide el Índice de Desarrollo Humano (IDH) se podría generar un paquete de políticas públicas que, desde visión de defensa de la libertad, ayudasen a superar la dramática situación que muchos ciudadanos viven en el país.

Como se sabe el IDH se enfoca y mide elementos asociados con la educación, la salud y al PIB per cápita. Amartya Sen y muchos de los intelectuales que han promovido dicho indicador consideran que el mismo se centra en algo más que lo económico y estrictamente monetario. Como se afirma desde Naciones Unidas:

El Desarrollo Humano es un paradigma de desarrollo que va mucho más allá del aumento o la disminución de los ingresos de un país. Comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses. Las personas son la verdadera riqueza de las naciones. Por lo tanto, el desarrollo implica ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que

(21) Deutsch, K. W. (1976). Política y gobierno. México D.F., México: Fondo de Cultura Económico.

(22) SEGEPLAN. (2010). *Tercer informe de avances en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio*. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República de Guatemala. Guatemala: SEGEPLAN. Pág.15.

valore. El desarrollo es entonces mucho más que el crecimiento económico, que constituye sólo un medio -si bien muy importante- para que cada persona tenga más oportunidades.<sup>(23)</sup>

¿Se podría, dejando al mercado funcionar, generar dicho ambiente de desarrollo? Parece que sí, pues los tres indicadores que Naciones Unidas utiliza se consiguen fácilmente si se deja a los ciudadanos interactuar e intercambiar en libertad. Dejar hacer y tomar como guía la frase de "la mejor política pública es la no política pública" podría llegar a ser la mejor respuesta de parte de las autoridades para conseguir buenos puntajes en el IDH y con ello mejorar el nivel de vida y de oportunidades de la ciudadanía.

La educación es la base de un país. Una nación educada tiene más probabilidades de ser productiva y más vacunas contra posibles amenazas de naturaleza populista. Los defensores de la educación pública creen que el Estado debe poseer un papel relevante tanto en la provisión de la misma -colegios, contratación de profesores, etc.-, como en el diseño de contenidos obligatorios -diseño curricular base-. Eso ha hecho que los programas educativos se hayan convertido, en algunos países, en canales de comunicación para insuflar en los jóvenes discursos de carácter nacionalista e ideológico.<sup>(24)</sup>

James Tooley y Pauline Dixon revolucionaron el mundo de la educación y de las políticas públicas con su trabajo *La educación privada beneficia a los pobres*<sup>(25)</sup>. En la citada investigación, realizada en países como India, Ghana, Nigeria y Kenya -todos en peor situación que Guatemala en la actualidad- encontraron que *Private schools, we argue, can play -indeed, already are playing- an important, if unsung, role in reaching the poor and satisfying their educational needs*<sup>(26), (27)</sup>

Su descubrimiento no solo fue el hecho de que los jóvenes acudían, masivamente, mucho más a escuelas privadas que a escuelas estatales y públicas. Lo más importante es que los padres de dichos jóvenes preferían centros educativos privados, muchos sin acreditación estatal, porque los mismos formaban a sus hijos para ubicarlos en el mercado laboral y con ello hacer que la familia prosperase gracias al aumento de ingresos que a futuro obtendría el joven. La orientación profesional de la educación, muchas veces haciendo hincapié en la enseñanza de la lengua inglesa y en la formación tecnológica es lo que hacía que los padres tomaran la decisión de enviar a sus hijos a un colegio privado.

Además y como complemento a lo anterior, el hecho de que los padres pagasen la es-

(23) PNUD. (s.f.). *Programa de los informes nacionales de desarrollo humano y objetivos de desarrollo del milenio*. (PNUD, Productor). Obtenido en <http://www.desarrollohumano.org.gt/content/¿que-es-desarrollo-humano>

(24) Rothbard, M. N. (1999). *Education: Free and compulsory*. Auburn, Estados Unidos: Mises Institute.

(25) Tooley, J., & Dixon, P. (2005). *Private education is good for the poor*. Washington, Estados Unidos: Cato Institute.

(26) *Ibidem*.

(27) N.E.: Las escuelas privadas, según nuestra opinión, pueden jugar -de hecho, ya están jugando- un importante, aunque no reconocido, rol en la llegada a los pobres y en la satisfacción de sus necesidades educativas

cuela, aumentaba el compromiso de estos y los responsabilizaba del proceso formativo de sus hijos aumentando con ello el rendimiento académico de estos.

Lo anterior es fruto en muchos casos de la informalidad ¿Se podría informalizar lo formal? Definitivamente sí. La liberalización de la educación sería un paso fundamental en el desarrollo país. Con ello contribuiríamos, como demuestra el estudio de James Tooley y de Pauline Dixon, a aumentar la igualdad de oportunidades y las opciones de los jóvenes. Lo anterior no excluye que, en determinados casos, el Estado asuma un rol preponderante, por ejemplo en áreas del país excesivamente aisladas o en momentos dramáticos generados por un desastre natural. Sin embargo, “dejar hacer” podría generar un sinfín de oportunidades reorientando la educación hacia las necesidades del sistema productivo guatemalteco.

Y es ahí donde entramos con la segunda variable: la economía y el PIB per cápita. Indudablemente hay una relación entre libre comercio, crecimiento económico y rentas altas.<sup>(28)</sup> Como se indica en el propio índice: “Los países con mayor nivel de libertad económica tiene un desempeño sustancialmente superior al resto en:

- Crecimiento económico
- Sistema de salud
- Educación
- Protección del medio ambiente
- Bienestar en general<sup>(29)</sup>

Guatemala ocupa la posición 85 de 177 a nivel global y el lugar 16 de 29 países en el espacio regional iberoamericano.<sup>(30)</sup> Como se puede apreciar, la política comercial y económica del país no fomenta, precisamente, el libre comercio y la apertura hacia el exterior. El país tiene una fuerte identidad mercantilista y destruirla es esencial para generar un nuevo sendero de desarrollo que conduzca hacia la consecución de una verdadera igualdad de oportunidades.

Liberalización de la educación en todos los niveles y apertura al comercio global mediante la eliminación de privilegios y la reducción de aranceles, parecen ser dos dinámicas fundamentales en la consecución del desarrollo y, con ello, de una mayor igualdad de oportunidades para los guatemaltecos.

La última variable es la asociada a la salud. En estos momentos el país tiene problemas serios a nivel nutricional. El “hambre crónica” es un problema nacional. En la actualidad “la

---

(28) Heritage Foundation. (2014). *Puntos destacados del Índice 2014 de Libertad Económica. Fomentando oportunidad económica y prosperidad*. Heritage Foundation. Washington: Heritage Foundation.

(29) *Ibidem*. Pág.2.

(30) *Ibidem*.

mitad de las niñas y niños desnutridos crónicos de Centroamérica está en Guatemala<sup>(31)</sup>. Además “la tasa de desnutrición crónica en menores de cinco años es del 49.8%, la más alta del continente y una de las más altas del mundo”<sup>(32)</sup>. Todo lo anterior justifica una intervención del Estado para frenar dicho fenómeno. Por ello el gobierno ha puesto en práctica una política pública denominada “Hambre Cero”, con el objetivo de reducir la desnutrición crónica existente en el país. La actitud intervencionista del Estado podría ser compatible, sin ninguna duda, con otro tipo de políticas más liberalizadoras como las señaladas líneas atrás en relación a la educación y al comercio.

La desnutrición, la salud infantil y la lucha contra el hambre son retos que el Estado guatemalteco tiene frente a sí. La superación de estos desafíos-país necesita de un claro compromiso de parte de las autoridades, y de una capacidad para generar riqueza al interior del sistema. Es necesario idear una estrategia que contemple un equilibrio virtuoso entre las intervenciones humanitarias que se deben producir desde el Estado y el funcionamiento de un mercado libre que será el verdadero responsable de la elevación en los estándares de vida y en la consecución de la igualdad de oportunidades para todos los guatemaltecos.

## Conclusiones

El presente artículo de investigación ha presentado una opinión sobre la igualdad de oportunidades y las políticas públicas necesarias para conseguir la misma.

En la primera parte del texto se mostraron al lector tanto una definición de política pública como una reflexión sobre el origen del concepto igualdad de oportunidades asociado a las ideas de John Rawls y al concepto de Estado de Bienestar. Vimos que el concepto de igualdad de oportunidades muchas veces ha sido utilizado para hacer crecer al Estado e imponer a los ciudadanos una determinada posición ideológica. Consideramos que es factible conseguir una igualdad de oportunidades -entendida como una situación de competición en ausencia de privilegios para que gane el que más méritos posee- desde el mercado.

Aplicamos el razonamiento a Guatemala y tomando por base el IDH, se mostró cómo dejando funcionar al mercado en cada una de sus variables se podría lograr la tan deseada igualdad de oportunidades. Se presentó la obra de James Tooley y Pauline Dixon y se comprobó que una educación completamente liberalizada podría contribuir a la mejora formativa de la población en general y de los pobres en particular.

Posteriormente, y tomando como referencia el Índice de Libertad Económica, demostramos que la política económica guatemalteca está lejos de ser favorable al libre comercio. Guatemala se encuentra en el puesto 85 de 177 en el citado índice. Además, se pudo evidenciar que hay una fuerte correlación entre libertad económica, crecimiento país y

---

(31) Gobierno de Guatemala. (2012). *El plan del pacto hambre cero Guatemala*. Presidencia de la República. Guatemala: Gobierno de Guatemala. Pág. 12.

(32) *Ibidem*.

desarrollo humano. Por lo tanto, la reducción de privilegios mercantilistas al interior del sistema y la reducción de aranceles para fomentar los intercambios entre guatemaltecos y ciudadanos del resto del mundo, parecen acciones esenciales de parte de las autoridades del país.

Por último abrimos un espacio de reflexión sobre la desnutrición y el reto que Guatemala tiene frente a sí en ese sentido. Defendimos la intervención del gobierno pues el fenómeno de la desnutrición crónica es, sin lugar a dudas, una situación humanitaria que requiere de una respuesta rápida por parte de las autoridades.

Concluimos señalando que es imperativo encontrar una armonía entre este tipo de intervenciones humanitarias -definitivamente necesarias- y el libre mercado, esencial como mecanismo generador de riqueza. Si fuésemos capaces de conseguir dicha armonía, la igualdad de oportunidades ya no sería un deseo, sería una realidad.

# 11

*PROMOVER LA ELIMINACIÓN GRADUAL DE SUBSIDIOS GENERALIZADOS Y LA APLICACIÓN DE PROGRAMAS DE REINSERCIÓN LABORAL QUE FOMENTEN LA CULTURA DEL TRABAJO Y DEL ESFUERZO*

## **Definición de “subsidio”**

Se conoce con el nombre de subsidio a la diferencia entre el precio y los costos de producción de un bien o servicio. Los subsidios pueden estar orientados al productor de bienes y servicios o a los consumidores. Un subsidio para el productor es cualquier intervención que disminuya el costo de producción o incremente el precio recibido por el productor comparado el costo y el precio que debiera prevalecer en el mercado, y los nuevos valores son producto del subsidio otorgado creando distorsiones en el mercado. Por otro lado, un subsidio otorgado al consumidor se da al reducir el precio que éste tendría que pagar en el mercado. La idea es muy clara, en cualquier caso, los subsidios tienen como objetivo primordial modificar el precio de un bien o servicio para beneficiar a un productor, a un consumidor o a ambos.

En la teoría económica, uno de los efectos de los subsidios es el incremento de la demanda de los bienes o servicios subsidiados y esto se debe a que el subsidio actúa como un reductor del precio del bien o servicio. De esa forma, con el mismo nivel de ingresos disponible para la población, esta podrá adquirir una cantidad mayor de estos bienes o servicios subsidiados.

Una forma sencilla de visualizar un subsidio es como un impuesto negativo, pues los gobiernos en vez de recaudar los recursos, los erogarán para beneficiar a un productor, a un consumidor o a ambos.

## **Efectos de los subsidios**

Uno de los efectos de un subsidio en el mercado es el incremento de la oferta de esos bienes o servicios subsidiados, generando una reducción en el precio del bien o servicio subsidiados, a la vez que el productor recibe un beneficio por la generación de dicho bien o servicio. El otro efecto de los subsidios es el incremento de la demanda de los bienes o servicios subsidiados, como consecuencia de una reducción en el precio del producto. De

esa forma, con el mismo nivel de ingresos disponible para la población, ésta podrá adquirir una cantidad mayor de estos bienes o servicios subsidiados.

Los beneficios del subsidio serían compartidos por el productor y el consumidor. No obstante, si se consideran los costos para el gobierno, de tal forma que si estos son mayores a los beneficios obtenidos por los consumidores y productores, entonces habría una pérdida neta de bienestar para la sociedad.

Por consiguiente, los subsidios también fomentan el desperdicio y derroche de los recursos subsidiados por parte de la población. Como ejemplo se pueden citar la energía, el agua, y el gas propano, en vista que lo que no “cuesta” no es apreciado.

### **Subsidios focalizados a actividades claves para el desarrollo**

Por otro lado, a diferencia de los subsidios generalizados y de carácter permanente, existen subsidios temporales y focalizados que van orientados a que haya disponibilidad de un bien o servicio en cantidad y calidad, que de otra forma no se podrían ofrecer.

Esto sugiere claramente que los subsidios orientados a promover la creación y desarrollo de ciertos sectores claves para el bienestar de los países pueden ser positivos, siempre y cuando sean de carácter estrictamente temporal.

Igualmente los subsidios a la población de más escasos recursos deben estar orientados a capacitarles para convertirlos en el futuro cercano en ciudadanos autosuficientes y capaces de generar los ingresos propios y de su grupo familiar, por lo que estos deben ser estrictamente de carácter temporal.

Primeramente, los gobiernos deben asegurarle a la población que a través de los servicios básicos estatales de calidad como la educación, los servicios de salud, la formación técnica, y servicios de orientación vocacional, así como de promoción de la libre empresa, la población se encuentre debidamente preparada y en condiciones de acceder a los puestos de trabajo en el mercado laboral o a iniciar un negocio propio, en vista que estos servicios estatales no son gratuitos ni son un regalo de un “Estado generoso”, sino que es una obligación que los gobiernos tienen con su población, al recaudar muchas veces anticipadamente los distintos tipos de impuestos que se cobran.

El uso de los subsidios también ha sido relacionado con un incremento en la capacidad y desarrollo e innovación tecnológica. Por ejemplo, en el caso de las energías limpias y renovables, el subsidiar combustibles más limpios ha motivado a la sustitución de los combustibles tradicionales, los cuales son en esencia más contaminantes al medio ambiente.

El impacto económico de los subsidios para los gobiernos suele ser muy significativo, puesto que consumen una gran parte de los ingresos recaudados por los gobiernos y con ello desvían recursos valiosos fuera de los sectores productivos con el objeto de mantener los precios por debajo de su verdadero valor. Por ejemplo, el costo anual de los subsidios mundiales a la agricultura, del uso de la energía, de la transportación terrestre, consumo de agua y pesca comercial, orientados al tema de la degradación ambiental, podría estar en el

orden del trillón de dólares. Un programa orientado exclusivamente a la conservación del medio ambiente, podría costar cerca de la tercera parte de esa cantidad.

En muchos países se mantienen subsidios generalizados a la energía comercial como el carbón, el gas propano y la electricidad; no obstante, la realidad es que se alienta a la población a hacer un uso no óptimo de estos recursos, o sea a desperdiciar la energía y, en términos ambientales, a contribuir a la contaminación ambiental.

El problema es que los subsidios crean incentivos a utilizar en exceso los bienes o servicios subsidiados en más de un sentido.

En cuanto a subsidios orientados a reducir el precio del agua, se ha demostrado que interferir en el precio del agua no es lo óptimo. Esto debido a que las tarifas no cubren en su totalidad los costos para proveerla, y con ello se ocasionan pérdidas significativas a las plantas potabilizadoras y a la infraestructura al no poder dársele un adecuado mantenimiento; también limitando las posibilidades de modernización, resultando en un empeoramiento en la oferta del agua para la población.

Cada vez que algo se subsidia se derrocha: una Ley de Hierro de la naturaleza humana dice que "lo que no cuesta no se cuida ni es apreciado". Por eso en los países con mayor cobertura y mejor servicio de agua potable del mundo son donde los usuarios pagan exactamente lo que cuesta el agua, especialmente si es escasa y hay que transportarla.

## **Deber del Estado de brindar servicios básicos de calidad**

Con el objeto de ilustrar en una forma más clara y sencilla la problemática de los subsidios desde el punto de vista del receptor, vamos a imaginar por un momento el siguiente escenario: ¿Qué pensaría usted, por ejemplo, de una compañía de seguros que le cobra todos los años en anualidades adelantadas servicios y coberturas vitales para usted y su familia, y cuando llegara usted a solicitar los servicios pre-pagados, en vez de brindarle el servicio satisfactoriamente le regalasen baratijas promocionales y publicidad propagandística? ¿Y qué pensaría de un país en el que todas las empresas funcionaran así y compitieran entre sí de esta forma y por supuesto cobrando altos precios? Si deseamos extender esta visión un poco más, ¿qué pensaría usted si las personas de ese país le estuviesen muy agradecidos a estas compañías por lo bonito de las baratijas que reciben y dijeran estar satisfechos porque están recibiendo muchas baratijas, así como campañas propagandísticas muy bonitas y muy caras?.

Este ejemplo ilustra es lo que ocurre con los servicios públicos. Estos servicios están funcionando muy mal. Los gobiernos cobran por adelantado y, no obstante, los servicios de salud no funcionan adecuadamente; la educación pública, la seguridad ciudadana y el transporte público están cada vez peor.

Pero en vez de arreglar esos servicios y proveerlos de manera adecuada, los gobiernos otorgan subsidios que son como esas baratijas, artículos promocionales y campañas propagandísticas llenas de elementos políticos ideológicos, con canciones muy "pegajosas" para llamar la atención.

Una de las diferencias entre los países desarrollados y los subdesarrollados es que en los primeros la gente vive de realidades y en los países subdesarrollados se vive mucho de discursos populistas y de expectativas creadas.

Por esas razones la gente común se siente muy a gusto recibiendo subsidios, creyendo que éstos son regalos que da el Estado, mientras que en los países desarrollados se exige en primer lugar que los servicios públicos funcionen con calidad y luego se evalúa la conveniencia de implementar ciertos tipos de subsidios, porque saben que éstos no son regalos, ya que se costean con los mismos impuestos pagan los ciudadanos.

Así, los gobiernos populistas, especialmente en los países subdesarrollados, no son capaces de proveer a los ciudadanos de educación, seguridad, transporte público y salud adecuados. Consecuentemente, las personas que desean tener estos servicios deben pagar dos veces por ellos a través de los impuestos y adicionalmente en forma directa pagando una educación privada para sus hijos, asumiendo el costo de la seguridad en sus residencias y en las empresas, comprando y usando sus carros para transportarse, y yendo a hospitales privados para acceder a servicios de salud. Por supuesto, no todos los ciudadanos pueden pagarse estos servicios dos veces.

Los segmentos de la población de menores recursos habitualmente se ven forzados a asistir a hospitales públicos que no tienen medicinas ni materiales médicos, a enviar a sus hijos a escuelas de bajísima calidad, a usar buses apretujados, sin un mantenimiento adecuado, así como a sufrir los asaltos continuos que caracterizan a la delincuencia común en nuestros países. Los sectores de ingresos medios, que ahora conforman una mayoría en los países de la región, tienen que luchar doblemente para poder sacar adelante a sus familias. Como compensación por cobrarles impuestos sin darles servicios básicos de calidad a cambio, los populistas han creado diversos tipos de subsidios en los distintos países: otorgan a la población unos cuantos dólares por tambo de gas, unos zapatos, unos uniformes y unos "pesos" por kilovatio hora. La gente sencilla y de buena fe lo agradece, sin percatarse que es una obligación del gobierno el forjar y educar a su población para convertirla en autosuficiente y de insertarla al mundo productivo, en vez de crear una dependencia hacia el gobierno populista de turno. Este clientelismo estatal resulta muy conveniente a los efectos electorales de los gobiernos populistas, manteniendo siempre a la población casi de rodillas y creando dependencia hacia las clases político partidarias.

## **Deber del Estado de crear las condiciones de inversión**

Además de brindar los servicios esenciales a su población (educación, salud, etc.), convertirlos en autosuficientes e insertarlos al mercado laboral, una obligación fundamental de los gobiernos es la de crear las condiciones adecuadas para la inversión en los respectivos países. Este objetivo se alcanza mediante la ejecución de políticas públicas orientadas a brindar confianza a los inversionistas en el sentido que las condiciones pactadas de su inversión, serán respetadas a través del tiempo, así como debe crear y fomentar la transparencia en la cosa pública, fomentar y apoyar una institucionalidad fuerte, ágil, y no subordinada a las fuerzas políticas, que genere confianza y brinde protección a los ciudadanos e

inversionistas de cualquier abuso o ilegalidad cometida por personas del sector público o privado, y vigilar el equilibrio de las finanzas públicas.

A continuación se mencionan otras iniciativas importantes que un gobierno responsable debe implementar para contribuir a crear las condiciones de inversión:

- Promover la inversión localmente y en el extranjero, y reducir la burocracia y los tiempos en el proceso de formación de empresas.
- Brindar adecuados servicios de seguridad ciudadana y garantizar la seguridad jurídica.
- Proveer una adecuada infraestructura vial, telecomunicaciones energía, agua, aeropuertos, etc.
- Promover leyes que brinden incentivos a los inversionistas.
- Cuidar el equilibrio en las finanzas públicas.

### **Deber del Estado de eliminar gradualmente los subsidios generalizados**

En cuanto a los subsidios generalizados que ya estén instaurados, los gobiernos responsables deben ser capaces de dirigir sus acciones a focalizar en los segmentos poblacionales estrictamente de escasos recursos, para evitar que sectores con poder adquisitivo suficiente los reciban. La acción anterior debería realizarse sin perder de vista el objetivo primordial de todo Estado, que debe ser crear la autosuficiencia de su población, generar el clima de inversión y eliminar la dependencia en los subsidios para la población.

### **Deber del Estado de implementar programas de reinserción laboral y fomento del trabajo y del esfuerzo propio**

Los gobiernos responsables deben diseñar e implementar programas de reinserción laboral para la población que ha estado dependiendo de los subsidios estatales como fuente de ingresos, implantando una cultura de no dependencia del Estado, de superación personal basada en el trabajo y el esfuerzo propio.

En este sentido, programas de fomento del espíritu empresarial, del trabajo y esfuerzo propio, a la creación de empresas, programas orientados a la orientación vocacional, programas de ayuda orientados a la reinserción laboral –ejerciendo el Estado la labor de intermediación en el mercado laboral– son algunas acciones que los gobiernos pueden emprender con el fin de colaborar a que las personas desempleadas puedan insertarse en el mercado laboral.

Los gobiernos, a través de las instituciones educativas, deben plantearse la necesidad de introducir formalmente programas dirigidos a la población que fomenten una filosofía de vida basada en el trabajo y esfuerzo propio, desde las etapas de formación del individuo y durante toda su vida laboral, así como a fomentar el espíritu empresarial y que las personas no dependan de los dádivas de los “Estados benefactores”.

Es muy interesante observar como los asiáticos han adquirido esta filosofía de trabajo

duro y esfuerzo personal, lo cual les ha permitido a muchos de aquellos países generar un fuerte proceso de crecimiento económico en las últimas décadas.

Un ejemplo de lo anterior que llama la atención, es el modelo de bazares y tiendas de alimentación de propietarios inmigrantes asiáticos en Europa. Estos comercios adoptaron el modelo de los negocios familiares, en los que acaban trabajando todos los miembros de una o varias familias, de tal manera que les permite abrir el máximo de horas al día, el máximo de días a la semana sin que se les disparen los costes de los empleados.

## **Conclusiones**

Todos los programas de fomento al espíritu empresarial, programas de reinserción laboral gubernamentales y otros similares, deben llevar consigo el elemento de promoción y aplicación de la cultura del trabajo y del esfuerzo personal. Así, los subsidios generalizados de carácter permanente existentes, deberán eliminarse de tal forma que, primero dichos subsidios deban ser focalizados adecuadamente y luego, en una segunda etapa, deban irse eliminando gradualmente en la medida que estas iniciativas o programas comiencen a dar los resultados deseados. Además, ciertos subsidios podrán reconvertirse con carácter temporal en actividades de especial interés para el desarrollo de las naciones, tales como las de investigación y desarrollo en tecnologías u otras de carácter estratégico para los intereses nacionales, que de otra forma no podrían desarrollarse en forma independiente. De esta manera se multiplicarán las oportunidades de empleos dignos al ser vistos por los inversionistas extranjeros como países con mayor nivel educativo y preparación tecnológica.

Igualmente, los subsidios focalizados a la población de más escasos recursos deben estar orientados a capacitarles para convertirlos en el futuro cercano en autosuficientes y capaces de generar el bienestar propio y de su grupo familiar, por lo que estos deben ser estrictamente de carácter temporal.

## 12

*DEFINICIÓN DE REGLAS LABORALES ESTABLES, QUE PROMUEVAN UN ADECUADO DESARROLLO HUMANO DEL TRABAJADOR, CON INCENTIVOS PARA SU DESARROLLO PERSONAL, PROFESIONAL Y FAMILIAR, CON POLÍTICAS ESPECÍFICAS PARA LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES Y LAS MUJERES*

## Lineamientos generales

Una política crucial para el desarrollo de los países de la región es la promoción del trabajo como centro de todo crecimiento económico, social y productivo, con la convicción que una de las tareas más importantes del Estado es procurar llegar a la meta del pleno empleo, con dignidad y estabilidad. El trabajo no es un bien absolutamente fungible, por lo que nunca puede considerarse una mera mercancía, ya que, independientemente del valor monetario objetivo que posea en el caso concreto, es valioso en sí mismo en cuanto que es expresión de la persona. Es allí donde radica su dignidad intrínseca y la razón por la cual las leyes deben orientarlo y promoverlo.

Por sus características específicas, el trabajo exige un especial cuidado en lo que se refiere a su estabilidad y también una especial protección. Dicho resguardo especial vale tanto para la protección de los trabajadores ante la explotación e injusticia, como para con el capital, sin el cual el trabajo no puede organizarse ni subsistir. Hemos de escapar de visiones dialécticas que intenten favorecer tajante e inexorablemente un factor por sobre otro. Las relaciones en el mundo del trabajo deben estar guiadas por el principio de colaboración, nunca por el odio ni deseo de eliminar o sojuzgar a la otra parte.

El mejor modo de lograr este delicado equilibrio es mediante reglas laborales estables. Esta estabilidad no significa otra cosa que la previsibilidad. La estabilidad produce certeza y confianza, que son las bases de todo orden económico exitoso y permite conocer las condiciones laborales que imperarán en el mediano y largo plazo. La certeza en torno a las condiciones, especialmente las futuras, es una condición fundamental para quien debe tomar la decisión de invertir y consecuentemente generar empleo. Una política laboral cambiante, arbitraria e impredecible atenta contra la esencia de la generación de puestos de trabajo y fomenta la informalidad y el desempleo.

Ahora bien, al mismo tiempo en que se aseguran la estabilidad y la previsibilidad de las condiciones de contratación laboral, hay que tener en cuenta el desarrollo del trabajador. Dicho desarrollo, para ser adecuado precisa de incentivos no solamente monetarios, sino por sobre todo, que se centren en la dimensión personal, profesional y familiar de los tra-

bajadores.

La dimensión personal debe ser estimulada, bajo la convicción de que lo más valioso que existe en la cadena productiva es el hombre mismo, y el desarrollo integral de la persona no contradice, sino que beneficia la producción y el rendimiento. Esto, como afirmábamos, no tiene tanto que ver con una cuestión meramente económica sino con el respeto y promoción de la persona en su totalidad. La persona humana no es una máquina sino un ser que en virtud de su individualidad es poseedor de una intrínseca dignidad. Todo vínculo laboral que niegue la dimensión personal del trabajador está signado al fracaso por las tensiones que ello provoca, causando a la larga una ruptura en la estabilidad de la relación que previamente se mencionaba.

## **Formación del trabajador**

Otro tema a ser considerado es el de la educación, la formación y la capacitación del trabajador. En una sociedad con roles laborales definidos y cada vez más especializados, el trabajo requiere mayores capacidades técnicas y de formación que solamente son alcanzables mediante la instrucción y la educación. Esta es considerada como una de las mayores inversiones que pueden realizar los países. Vincular al mundo del trabajo con la educación es tarea ineludible de toda sociedad que quiera desarrollarse y crecer.

En las personas que transitan los distintos niveles del sistema educativo, se genera una legítima expectativa de que ello va a repercutir en mejores condiciones de contratación y de empleo. Esto no siempre sucede así y es tarea de ambos espectros (mundo del trabajo y sistema educativo) lograr armonizarlos de la mejor manera posible. Por ello es deseable el diseño de políticas públicas orientadas a desarrollar las aptitudes y cualidades profesionales del trabajador.

En ese sentido deben promoverse las condiciones en base a las cuales se facilitará alcanzar y desarrollar dichas cualidades. Por lo tanto serán buenas políticas aquellas que impulsen la formación de los estudiantes universitarios y jóvenes profesionales a través de flexibles programas de pasantías. También tendrán impacto positivo aquellas medidas tendientes a la recuperación de la figura del aprendiz de oficios, como así también aquellas que estimulen la finalización de la escuela y la universidad.

Un punto aparte merecen las políticas que promocionen determinadas carreras, ya que sin dudas existen algunas que son necesarias para los países en desarrollo, como por ejemplo las carreras de ingenierías y determinadas tecnicaturas.

Las modernas formas de comunicación son cruciales en todo el proceso de formación y capacitación laboral. Ellas facilitan el intercambio de información y posibilitan la utilización de mecanismos que se adaptan a las posibilidades de cada trabajador. Por ello las modalidades de educación a distancia y la utilización de las redes debe ser algo muy presente en el hacedor de las políticas públicas educativas orientadas a los trabajadores.

## El trabajo y la familia

La dimensión familiar tiene un papel determinante en el desarrollo de las sociedades, y en dicha dimensión lo laboral tiene un peso muy importante. El trabajo no solamente es el sostén material de las familias sino que de su adecuada organización en tiempos laborales y de descanso depende que sea armónica la vida familiar. Los ámbitos más importantes de una persona son la familia y el trabajo. De su armonización, depende no solo la felicidad de los ciudadanos sino también la prosperidad de un país.

Un factor crucial para la promoción y protección de la familia está relacionado con el trabajo de la mujer. Es una discriminación injusta que la mujer sea forzada a posponer la maternidad como único medio de ascenso y promoción laboral. Cualquier tipo de «flexibilización laboral», bien podría empezar por permitir mayor libertad de horarios a ambos padres, con especial hincapié en la mujer, para la crianza de los hijos. Las modalidades de teletrabajo, entendido ello como el trabajo a distancia, y otras innovaciones tecnológicas, deben ser potenciadas, en la medida de lo posible, sin soslayar el crecimiento interno de la persona en la empresa u organización. Un posible cambio de paradigma sería el diseño de la legislación laboral y las políticas públicas con perspectiva de familia, con un enfoque que haga centro en dicho núcleo esencial y no solo en las personas consideradas como meros individuos, separados y sin relación con los demás.

Como hemos dicho en los párrafos anteriores, es menester el diseño e implementación de políticas públicas concretas y específicas que vinculen y armonicen familia y trabajo. Entre ellas se pueden mencionar aquellas que permiten que el trabajador disponga de mayor tiempo para compartir con su entorno familiar. Ello se puede lograr permitiendo la adaptación de la jornada laboral, el período semanal de descanso y las vacaciones teniendo en cuenta las necesidades del empleador con las preferencias del trabajador; promoviendo la licencia por paternidad; estableciendo guarderías en el lugar de trabajo o sus proximidades y a costo del empleador; flexibilizar el período siguiente al nacimiento, para que la vuelta al trabajo no sea tan traumática ni para la madre, ni para el niño; etc.

Volviendo a las implicancias familiares que afectan a la mujer trabajadora, no podemos dejar de mencionar aquellas situaciones que la exponen a situaciones de discriminación y abusos. Esas situaciones negativas deben ser desterradas especialmente en cuanto al acceso al empleo y a la remuneración respecta. Las políticas públicas laborales deben promover la paridad entre el hombre y la mujer, aunque sin caer en los excesos proteccionistas que, pretendiendo proteger a la mujer, logran todo lo contrario y provocan incluso situaciones de mayor discriminación.

## Políticas para el empleo juvenil

Otro tema que debe ser tenido en cuenta para lograr las condiciones esenciales que un país precisa para su desarrollo, son las políticas de empleo vinculadas a los jóvenes. Políticas que sin dudas deben apuntar a proteger y promover una cultura de trabajo y a potenciar el espíritu emprendedor, algo natural en una sociedad desarrollada pero que en nuestro

continente muchas veces se ha visto desnaturalizando.

La cultura del esfuerzo y la vocación por emprender han sufrido los embates de las políticas de emergencia que, si bien sirvieron inicialmente para paliar situaciones de crisis, con el tiempo se convirtieron en fuente de desvalorización de la persona, en estructuras de clientelismo político y sometimiento y, lo más grave de todo, en políticas que introdujeron y establecieron la idea perversa de que se puede recibir dinero sin necesidad de realizar un aporte valioso a la sociedad.

Dicho panorama se agrava al comprobar el crecimiento de una generación de niños y jóvenes cuyos padres nunca conocieron o tuvieron una relación laboral estable. Por eso, más que poner el foco en subsidios y dádivas, las políticas y programas sociales deben orientarse a la creación y conservación del trabajo, entendiendo justamente que el aseguramiento del empleo es la mejor política social posible. El asistencialismo es admisible en situaciones institucionales críticas, pero debe evitar por todos los medios la dependencia y la pérdida de costumbre hacia el trabajo, ya que en el mediano y largo plazo ello provoca el agotamiento de recursos económicos.

Las consecuencias de las políticas de asistencialismo sostenido tienen como víctimas principales a los jóvenes, quienes debieran estar aprendiendo sus primeras destrezas en el mundo del trabajo pero resultan en cambio excluidos, viviendo en una estructura que –en la práctica– desalienta y desincentiva la obtención y permanencia de un empleo determinado. Por esas razones, una parte no menor de las políticas públicas laborales deben hacer foco en la inserción laboral de los jóvenes. Ello puede generarse mediante el diseño de las políticas públicas a las que aludimos cuando nos referimos a la formación y capacitación de los trabajadores, pero también pueden desarrollarse programas de fomento e incentivos para las empresas que contraten a personas que integran este rango etario. No debemos olvidar la necesidad de reforzar el aludido espíritu emprendedor de los jóvenes. Ello se puede promover mediante herramientas de estímulo como becas de estudio, microcréditos para el inicio de proyectos, incentivos fiscales para jóvenes emprendedores, etc.

## **Conclusiones**

En conclusión, el trabajo es un derecho fundamental y un bien de todos. En ese sentido, para lograr condiciones esenciales para el desarrollo de un país, no debe dejarse de lado el diseño de una legislación laboral a la altura de las circunstancias.

Para ello deben generarse y promoverse políticas públicas orientadas a su creación y conservación. Dichas políticas deben tener en claro en primer lugar la dignidad del trabajador otorgada por su condición humana. Ello se logra cuando se legisla teniendo en cuenta el desarrollo personal del trabajador. Pero además, deben considerarse cuestiones atinentes a la capacitación y desarrollo que se traducirán en el crecimiento profesional y mayores aspiraciones.

La familia del trabajador debe ser protegida, ya que en ella es dónde encontrará el co-

bijo necesario al finalizar la jornada diaria. Y por último, no debe olvidarse la protección que en especial requieren las mujeres y los jóvenes para poder ser considerados en paridad de condiciones sin verse víctimas de ningún tipo de discriminación, ya que el trabajo es el medio más adecuado e importante para el crecimiento económico y el desarrollo de las naciones, y lo que es no menos importante, para el desarrollo pleno y digno de la persona humana.



## 13

*COMBATIR EL NARCOTRÁFICO, LA DELINCUENCIA, EL TERRORISMO INTERNACIONAL Y LA TRATA DE PERSONAS. COORDINAR LOS PROCEDIMIENTOS DE INTERCEPCIÓN DE BUQUES Y AERONAVES Y DE LOS SISTEMAS DEFENSIVOS NACIONALES. Y CONTROLAR Y REGULAR EL USO ILEGAL DE EXPLOSIVOS Y ARMAS DE FUEGO*

## Coordinación en la defensa de fronteras

Los conflictos bélicos que durante el siglo XX delinearon la estructura actual de las fuerzas armadas del mundo, prácticamente han desaparecido. Las últimas guerras tradicionales, han sido la Guerra de Malvinas y la Primera Guerra del Golfo. El enfrentamiento entre dos fuerzas diferenciadas, desplegando grandes cantidades tropas y material dentro de un marco geográfico determinado y respondiendo ambas a sus mandos nacionales, son hoy poco factibles. Ello no quiere decir que este tipo de guerras no vuelvan a ocurrir, por lo que, las fuerzas armadas deberían estar preparadas para ese tipo de enfrentamientos; pero a su vez, han surgido nuevas modalidades de conflicto. Los nuevos escenarios bélicos están mucho más desdibujados, con enemigos difíciles de identificar y con movimientos en planos diferentes. Es lo que se ha dado en denominar “conflictos asimétricos”. En la actualidad los enemigos de los Estados son el terrorismo, la narco-guerrilla, los movimientos separatistas, la piratería, etc., sin que se sepa bien quién alimenta a quién. Enemigos que hasta hace poco más de una década eran aquellos para los cuales se entrenaban los miembros de las fuerzas de seguridad, pero que rara vez fueron combatidos por las fuerzas armadas. En la actualidad, es tal la magnitud que estas amenazas implican para las naciones, que ya no pueden ser consideradas como privativas de la seguridad interior sino como materia propia de la defensa y la seguridad nacional o, al menos, pasibles de ser atacadas conjuntamente y en colaboración desde ambos planos.

La obligación de proteger y controlar las fronteras no admite medias tintas, debe ser firme y definitiva. Es indispensable que se dé una política de homogeneización en materia de defensa de las fronteras en la región. Es necesaria una radarización real, esto es, con tecnología específicamente diseñada para detectar aviones en vuelo, su altura y su trayectoria. La radarización requerida es la de tecnología 3D, ya que ubica a la aeronave en latitud, longitud y altura.

Es absolutamente necesario contar, además, con un protocolo de intercepción de aeronaves, que pueda llegar al punto del disparo de derribo. Contar con radares pero no tener este tipo de protocolo funcionando es como tener policías que solamente se dediquen a

mirar las cámaras de seguridad, sin facultad de intervenir ante la ocurrencia de un delito.

Un claro ejemplo de lo que ocurre ante la falta de estas políticas es lo que ha ocurrido en Argentina. Debido a la falta de estas políticas este país se ha convertido en un país de elaboración, consumo y tránsito de droga. Es decir, un territorio que recibe la materia prima, la procesa y luego la exporta o consume en su propio territorio. Esta situación se traduce en un aumento del delito en todas las esferas. La droga es la culpable de las muertes por enfrentamientos entre bandas de traficantes en disputa por un territorio; o la que lleva a los jóvenes a robar, asesinar y secuestrar para conseguir los fondos con los cuales comprarla. La adicción es la que empuja a miles de jóvenes a la prostitución y la que trae aparejada, entre otras cuestiones, la trata de personas.

Son muchas las medidas que deben tomarse de manera coordinada para combatir y vencer al narcotráfico. Acciones de prevención e inclusión social deben combinarse con sostenidas políticas de seguridad que incluyan la adecuada remuneración y el entrenamiento del personal de las fuerzas de seguridad.

El tiempo de llevar adelante una política agresiva contra el tráfico de drogas es ahora. Algunos países de la región ya lo están haciendo. No hacerlo contribuye solamente a levantar sospechas de complicidad e inoperancia sobre quienes no han tomado hasta ahora las medidas necesarias.

## **Control de armas**

Pretender reducir y controlar la inseguridad mediante el hostigamiento burocrático y el desarme de los ciudadanos decentes es como querer tapar el sol con las manos, pero además, con manos transparentes. No solo imposible sino que además inútil.

Está demostrado que los ejemplos que se pretendieron dar en ese sentido en otros países, no solo no cambiaron la situación delictiva sino que además, la empeoraron, ya que si la posesión de armas queda fuera de la ley, solo los que viven fuera de la ley, tendrán armas. Ningún delincuente entregará sus armas-herramientas-de-trabajo y además se coloca en una situación de indefensión al ciudadano honesto. El delincuente se sentirá tranquilo de irrumpir en una casa teniendo la certeza de que no será repelido.

El desarme al ciudadano decente no deja de ser una medida rimbombante e inútil para mostrar en los medios, a la vez que simplista, utópica y hasta falsa. Resolver un problema como el de la inseguridad requiere de la utilización y mejora de herramientas que ya existen y del desarrollo de otras que han demostrado su efectividad.

En lugar de acosar y demonizar a quien tiene sus armas debida y legalmente registradas, se deberían llevar a cabo otras medidas tendientes a evitar las situaciones que llevan a la delincuencia. Prevenir, acorralar al delincuente y aplicar el castigo merecido.

Las herramientas para evitar la delincuencia no son otras que llevar educación a todos los estratos ciudadanos; promover la inclusión social; fortalecer la familia; fomentar la cultura del trabajo; y optimizar las políticas inmigratorias para que quienes vienen a nuestro

país no se inserten en la marginalidad de los asentamientos de emergencia.

En cuanto a lo preventivo y al combate del delito se puede mencionar la necesidad de mejorar el reclutamiento, entrenamiento y equipamiento policial; como ya se mencionó, mejorar los sistemas de radarización para evitar el ingreso al país en vuelos no registrados con droga y armas ilegales, verdaderas causantes de la violencia actual; y trazar políticas de Estado que no impliquen el atado de manos a nuestros gobernadores y miembros de las fuerzas de seguridad en el combate del delito.

Para aplicar los castigos que se merecen quienes alteran el orden legal se pueden mencionar la conveniencia de designar jueces idóneos; perfeccionar el sistema carcelario; modificar los códigos procesales penales; aumentar las penas y trabajar sobre la reinserción del delincuente.

No se propone un sistema carente de control alguno, pero tampoco se puede pretender convertir al ciudadano respetuoso de las leyes en un delincuente. El ciudadano buscará cuidar su vida y la de sus seres queridos utilizando medios adecuados y proporcionales a los que utilizan los agresores. Si la población es desarmada, a los delincuentes les resultará mucho más fácil llevar a cabo su nefasta labor.

Finalmente y a modo de epílogo, por el tenor de las palabras volcadas y el prestigio de quien las mencionó, es importante citar la siguiente frase: "Entre las muchas cosas que hicieron mal los ingleses en la India, la historia recordará la ley que prohibió a una nación entera la tenencia de armas, como la más oscura", Mahatma Gandhi.

## **La disfuncionalidad entre las estructuras jurídicas, las estrategias y los fenómenos de seguridad en América Latina**

La adopción de la "seguridad humana" en el año de 1994 por las Naciones Unidas como el término capaz de entender las múltiples dimensiones que tiene la gran categoría de seguridad<sup>(1)</sup>, pone de manifiesto la complejidad y variedad de fenómenos que la comprenden -la seguridad como categoría-, a nivel nacional como internacional. Es por esta razón, que al interior de algunas organizaciones internacionales surgen instancias que pretenden hacer confluír los esfuerzos de sus miembros para dar respuesta a los diferentes desafíos que se les presentan en materia de seguridad. Un ejemplo de esto es la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la Organización de Estados Americanos (OEA), que ha buscado la adopción de estrategias y políticas comunes para abordar las problemáticas asociadas al narcotráfico, a la proliferación de armas pequeñas y ligeras, a la delincuencia y a demás amenazas comunes en el hemisferio.<sup>(2)</sup>

---

(1) Uribe López, M. (2010). Estado, violencia y democracia en América Latina. Colombia Internacional, 71, 189-209. Pág. 291. Obtenido en <http://web.b.ebscohost.com.ez.urosario.edu.co/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=7814058a-9015-46e1-a7db-9816e03e53e5%40sessionmgr198&vid=4&hid=127>

(2) Organización de Estados Americanos. (2014). Tema de búsqueda: seguridad multidimensional. Consulta electrónica.

La intención de algunas organizaciones internacionales de abordar el tema de la seguridad, con ello, plantear desde sus instituciones las estrategias para enfrentar las amenazas, puede llevar a establecer que son dichas amenazas las que configuran las relaciones entre los Estados y, por ende, serán estas mismas las que configurarán el debate sobre la seguridad. No obstante, este trabajo busca realizar un análisis distinto al plantear que en el caso latinoamericano, es la reconfiguración del Estado la que determina las relaciones en la región y, en algunos casos, contribuye a que estas estrategias adoptadas internacionalmente queden desvirtuadas. De este modo, no serían las amenazas las que determinan el debate de seguridad en la región, sino que, por el contrario, esto correspondería a la relación misma de los Estados, mediada por su reconfiguración.

Esta teoría de la reconfiguración del Estado en América Latina plantea que las dinámicas de seguridad en la región determinan la evolución de las relaciones hemisféricas.<sup>(3)</sup> Es decir, que son "las percepciones de riesgos, crisis, amenazas y peligros, [lo que] activa, impulsa y explica el cambio -evolución- de las relaciones hemisféricas"<sup>(4)</sup>. Sin embargo, aquello que se está percibiendo como riesgoso, crítico, amenazante o peligroso, está condicionado por un conjunto de elementos inherentes a la figura del Estado, satisfacción, protección y reconocimiento, que al no estar bajo total armonía en un esquema político democrático, determinarán la funcionalidad o disfuncionalidad de la figura estatal.<sup>(5)</sup>

Para el caso latinoamericano, se hace evidente una intención constante de los Estados por superar sus disfunciones de gobernabilidad. Sin embargo, este proceso no se lleva a cabo bajo la armonización de los tres elementos anteriormente expuestos, por el contrario, ciertos Estados de la región han optado por sobrevalorar la satisfacción otorgada a sus ciudadanos, generando dinámicas que acentúan las amenazas ya latentes en el hemisferio. Mientras que otros, al evidenciar el déficit que presentan en materia de protección, se han involucrado en un conjunto distinto de dinámicas que determinan sus relaciones con los demás Estados, condicionando así la dinámica de seguridad en la región.<sup>(6)</sup>

Es decir, estas tendencias a exaltar el elemento de satisfacción por un lado, y buscar superar el déficit de protección por el otro, han reconfigurado la figura del Estado en la región, acentuando la existencia de algunas amenazas y dificultado a su vez su superación; mediando así la dinámica de seguridad que configura el debate sobre la seguridad en América Latina.

Esta afirmación se hace evidente al analizar el caso venezolano. Este país, que ha sido catalogado como redentorista bajo esta teoría de reconfiguración estatal<sup>(7)</sup>, ha desarrollado un conjunto de características bajo las cuales las acciones emprendidas para solucionar

---

(3) Torrijos, V. (2007). Diez tesis sobre Estado y seguridad en América Latina. *Desafíos*, 17, 263-281. Pág. 265. Obtenido en <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/619/538>

(4) *Ibidem*. Pág. 256.

(5) *Ibidem*. Pág. 268.

(6) *Ibidem*. Pág. 270.

(7) *Ibidem*. Pág. 270.

los diferentes problemas que se le presentan en materia de seguridad, suelen profundizar aún más las amenazas regionales:

Al desplazarse el énfasis hacia la satisfacción, radical o parcialmente, los pueblos venezolano, boliviano, peruano (...) empezaron a preferir regímenes o candidaturas absorbentes y redentoristas. Tales opciones constituyen una curiosa mezcla operativa entre Estado provocador y Estado fuerte (...) que (...) privilegian la unidad nacional, liderazgo e identificación con el líder, mitos fundacionales, enemigo externo, etc. En tales condiciones, estos pueblos son llevados a resolver las eventuales diferencias en materia de seguridad a través de la militarización de la población civil, como los círculos bolivarianos en Venezuela, por ejemplo la consolidación de proyectos políticos hegemónicos (el Partido Socialista Unificado, en Venezuela; el Movimiento al Socialismo, en Bolivia), o la extensión de redes militares con el fin de preservar los avances revolucionarios, a despecho de las mencionadas manifestaciones de reconocimiento<sup>(8)</sup>.

De este modo, las estrategias y políticas que se plantean en seno de las organizaciones internacionales que se atribuyen el tema de la seguridad, quedan desarticuladas, y pueden ser poco eficientes a la hora de abordar las amenazas que aquejan a la región. Plantear una estrategia desde la OEA para tratar el tema de la proliferación de armas pequeñas y ligeras en el hemisferio no tiene mayor sentido, cuando son los Estados mismos los que perpetúan las dinámicas que arraigan estas amenazas en la región. Un claro ejemplo es la militarización de la población civil y la responsabilidad que tendría aquí el Estado venezolano al no garantizar el control eficaz de todas sus armas y aquellas que son utilizadas en su nombre, tal como lo reglamenta la legislación sobre armas pequeñas y ligeras del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas.<sup>(9)</sup>

Las dinámicas en las que se ve inmersa Colombia como resultado de su anacronismo son otro ejemplo de esto. Tal como lo evidencia esta teoría de reconfiguración estatal, sus deseos de armonizar los tres elementos anteriormente expuestos -satisfacción, protección y reconocimiento-, pese al déficit que manifiesta en materia de protección, la ha llevado a buscar el "apoyo militar de Estados Unidos, pero, precisamente por las exigencias propias de la necesidad que padece, procura simultáneamente la armonía con regímenes ideológicamente antagónicos, como Cuba y Venezuela"<sup>(10)</sup>.

De este modo, esta dualidad que se manifiesta en la reconfiguración estatal de Colombia como Estado carente del elemento de protección, que busca armonizar sus relaciones pese al antagonismo que se evidencia en ellas, lleva a cuestionar las estrategias planteadas por la comunidad internacional para tratar el tema del narcotráfico, entendido como una amenaza regional.

---

(8) *Ibidem*. Pág. 272.

(9) Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas. (2008, Julio). Legislación sobre armas pequeñas y ligeras. Obtenido en [http://www.poa-iss.org/kit/Spa\\_42018\\_UNDP\\_int\\_Web\\_Rev.pdf](http://www.poa-iss.org/kit/Spa_42018_UNDP_int_Web_Rev.pdf)

(10) Torrijos, V. Op. Cit. Pág. 274.

Es por esta razón que el nuevo enfoque propuesto por la OEA para tratar el tema de la droga como una cuestión de salud pública, y la intención que se desprende al tratar de legalizar algunas de dichas sustancias para minimizar los fenómenos de delincuencia común y trata de personas asociadas a este, son equívocas al aplicarlas al caso colombiano. En el ámbito internacional, este país está suscrito a estrategias como el Plan Colombia, que no permiten abordar el fenómeno de la droga como una cuestión de salud pública y aún menos buscar la legalización de algunas de estas sustancias. A nivel nacional, primero, este fenómeno está más asociado a la producción y distribución, que al consumo<sup>(11)</sup>, y segundo, se encuentra directamente ligado al narcotráfico, el cual tiene estrecha relación con la presencia y mantenimiento de grupos armados al margen de la ley, como los son las organizaciones ilegales emergentes.

Lo que se intenta demostrar aquí es que el establecimiento de estrategias y políticas a nivel internacional para abordar las amenazas también definidas como internacionales son equívocas. Esto si se entiende que la dinámica de seguridad en la región no se configura a partir de las amenazas mismas, sino que lo hace a partir de las interacciones entre los Estados a la hora de proyectar sus percepciones de riesgo o peligro. Dichas percepciones se encuentran mediadas por el proceso de reconfiguración estatal, que como se evidenció anteriormente puede profundizar el arraigo de dichas amenazas en la región.

Con esta afirmación no se busca criticar o desalentar el desarrollo de estrategias en materia de seguridad por parte de algunas organizaciones internacionales, no obstante, es necesario volver a la figura del Estado como la entidad que configura el debate de seguridad en la región. En esta medida, las estrategias que sean planteadas desde el ámbito nacional, no deberán hacerle frente a la amenaza como tal, por el contrario, deberán realizar un análisis de ella bajo el proceso de reconfiguración estatal que se estaría proyectando desde otros Estados.

---

(11) Organización de Estados Americanos. (2013). *El problema de las drogas en las Américas*. Pág. 17. Obtenido en [http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion\\_e\\_Informe\\_Analitico.pdf](http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf)

## 14

---

**ESTABLECER POLÍTICAS DE CIELOS ABIERTOS ENTRE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN**


---

### Acuerdos de Cielos Abiertos

Con la firma del Tratado sobre aviación civil de Chicago de 1944, 52 países, entre ellos los más desarrollados de ese entonces, reconocieron la soberanía de cada Estado sobre su espacio aéreo y manifestaron la voluntad de unificar criterios respecto de las normas que regulan los vuelos civiles, tanto de transporte de pasajeros como de mercaderías. En ese entonces, la Argentina, junto con muchos otros países, acordó la formación de una entidad supranacional encargada de reglamentar estos aspectos. Nació de esta manera, la Organización Internacional de Aviación Civil.

El Tratado firmado en 1944, conocido también como “Convención de Chicago”, fue la piedra angular para desarrollar lo que hoy se conoce como “política de cielos abiertos”, ya que desde entonces, los países firmantes se pusieron de acuerdo para establecer las nueve libertades del aire:

- Derecho a volar sobre el territorio de otro Estado sin aterrizar.
- Derecho de aterrizar en el territorio de otro Estado por razones técnicas.
- Derecho de desembarcar pasajeros, correo y carga embarcados en el Estado al que pertenece la línea aérea.
- Derecho a embarcar pasajeros, correo y carga con destino al Estado al que pertenece la línea aérea.
- Derecho a embarcar pasajeros, correo y carga y desembarcarlos en cualquier punto de una ruta razonablemente directa.<sup>(1)</sup>
- Derecho a embarcar pasajeros, correo y carga en un país y desembarcarlos en otro, a través de la realización de una escala en el Estado al que pertenece la línea aérea.
- Derecho a embarcar pasajeros, correo y carga y desembarcarlos sin que la ruta

---

(1) Algunos países no reconocen esta libertad.

respectiva incluya una escala en el Estado al que pertenece la línea aérea.

- Derecho a que las líneas aéreas de un país puedan realizar transporte de cabotaje – interno- en otro Estado, partiendo –o culminando el servicio- en el país al que pertenece la línea aérea.
- Derecho que se acuerda a un para que sus líneas aéreas puedan realizar transporte de cabotaje –interno- en otro Estado.

Actualmente, la mayoría de los países que suscribieron el tratado de Chicago de 1944, están firmando entre ellos y especialmente con Estados Unidos, convenios bilaterales y multilaterales llamados de “cielos abiertos”.

Un acuerdo de cielos abiertos implica que las aerolíneas comerciales de ambos países firmantes pueden acceder a destinos del país co-contratante, que no estaban habilitados para recibir vuelos internacionales, uniendo lugares que solo eran alcanzados por vuelos de cabotaje. De esta forma, una aerolínea de origen estadounidense, por ejemplo, puede alcanzar destinos dentro de Uruguay que van más allá del aeropuerto internacional de Montevideo, transportando pasajeros o mercaderías, desde la misma Montevideo hasta otros destinos habilitados dentro de Uruguay.

La finalidad de estos convenios es liberalizar los mercados internacionales de aviación civil, permitiendo a las empresas aéreas de ambos países firmantes transportar pasajeros y carga a cualquier destino de las dos naciones, minimizando la intervención del gobierno, y facilitando así el crecimiento y la competencia en el transporte aéreo. Esto se debe a que las partes firmantes pueden pactar que las compañías aéreas de sus países, tomen decisiones con mínima intervención del gobierno, fijando estipulaciones sobre rutas abiertas, capacidades, frecuencias y hasta la fijación de tarifas directamente. Este tipo de convenios fomentan, así, las oportunidades comerciales, el turismo, la inversión, el intercambio cultural, el cuidado del medio ambiente a través de la reducción de la polución, el mejoramiento del servicio y el abaratamiento de las tarifas, entre muchos otros beneficios.

## **Estados Unidos pionero en cielos abiertos**

Los Estados Unidos comenzaron a desregular su mercado interno de aviación civil al firmar este tipo de tratados bilaterales en el año 1972, principalmente con países pequeños. Hoy ya tienen 101 socios con los que han firmado convenios bilaterales y multilaterales de cielos abiertos de diferentes regiones de todo el mundo. Trece de dichos convenios pertenecen al hemisferio sur.

Los convenios multilaterales de cielos abiertos que se han firmado hasta el momento son dos. Uno es el MALIAT, firmado con Nueva Zelanda, Singapur, Brunei y Chile en un primer momento y que luego contó con la adhesión de Samoa, Tonga y Mongolia. El otro convenio multilateral fue firmado en 2007, luego de arduas negociaciones con la Unión Europea (UE) y sus 27 miembros.

Actualmente tanto Uruguay, Chile, Paraguay y Perú han firmado acuerdos de cielos

abiertos con Estados Unidos. En tanto que Brasil ha llegado en diciembre de 2010 a un acuerdo que aún no ha sido firmado, pero que una vez que tenga la aprobación formal se transformará en un acuerdo de cielos abiertos, proveyendo beneficios para los negocios y el turismo de ambos países al expandir los servicios aéreos.

La política de cielos abiertos de Estados Unidos propone a los países firmantes de los convenios mercados libres para competir a través de la no restricción de los derechos en las rutas internacionales, sin establecer el número de aerolíneas, ni su capacidad, ni la frecuencia o tipos de aviones. Proponen permitir que las tarifas las fijen las empresas aerocomerciales sin la intervención de los gobiernos, salvo en los casos específicos en donde haya que asegurar el servicio aéreo a destinos poco rentables. Esta política implica la protección de los negocios, permitiendo que las empresas abran oficinas en el territorio del otro país firmante y puedan convertir sus ganancias a una moneda fuerte que sea remitida en forma segura y rápida, sin cargos discriminatorios en función de los costos.

Además, la política de cielos abiertos de Estados Unidos propone que las aerolíneas de los países firmantes compartan el código de vuelo, brindándoles facilidades para realizar más y mejores conexiones y alcanzar mayor cantidad de destinos, sin tener que utilizar necesariamente sus propios aviones. Los pasajeros pueden iniciar el viaje en un avión de una compañía de su país y terminarlo en un avión de la aerolínea del país al que arriban, cuyo código comparten. Inclusive ofrecen la posibilidad opcional de autorizar acuerdos de códigos compartidos entre una aerolínea y una compañía de transporte terrestre.

Los gobiernos firmantes se aseguran mutuamente la observancia de los más altos estándares de seguridad y protección, permitiendo la asistencia al otro en determinadas circunstancias.

Por último, ofrecen los derechos de la 7ª libertad del aire, por los que la aerolínea de uno de los países puede optar por operar los servicios de carga entre el otro país firmante y un tercero ajeno al convenio mediante vuelos que no pasen, ni aterricen en el país de origen de la aerolínea.

## **Consecuencias de la liberalización de los servicios aéreos**

Teniendo en cuenta las experiencias internacionales, y especialmente la norteamericana, los resultados generales de la desregulación pueden ser muy importantes, siendo más los positivos que los negativos. El resultado positivo más evidente del proceso fue la importante caída en las tarifas. En cuanto a lo negativo, se destacó la desaparición de vuelos hacia destinos poco rentables.

A mediano y largo plazo las consecuencias se pueden evaluar más claramente; mostrando que la desregulación del mercado de la aviación supuso:

- Caída en las tarifas, aunque no a niveles igualitarios en las distintas categorías.
- Ligado al punto anterior, se verificó un aumento significativo en el tráfico.
- Mayor eficiencia en el sector.

- Mejoras en la comercialización y en el servicio.
- Mejoras en la seguridad aérea.
- Mayor movimiento en el sector turístico.
- Menos contaminación ambiental por reducción en las emanaciones contaminantes de los aviones ya que se consume menos combustible.

Estas características deben evaluarse, no solamente desde el punto de vista del mercado aerocomercial, sino en relación a la expansión económica general. El transporte aéreo barato, eficiente y seguro beneficia una muy amplia gama de actividades productivas, y es particularmente necesario en regiones extensas con una economía variada y bien integrada. Por ejemplo, según estimaciones del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio de Australia, la constitución del Mercado Único de Aviación -SAM- Single Aviation Market- entre dicho país y Nueva Zelanda, habría reportado una suba del 56% en el tráfico aéreo, la creación de 20.600 puestos de trabajo en diversas industrias relacionadas directa e indirectamente -turismo, educación, comercialización, etc.- y un incremento en el PBI de ambos países.

### **Situación actual de la Argentina en relación a la aviación civil**

Argentina es el único país del Cono Sur que no tiene un convenio de cielos abiertos con Estados Unidos. Tampoco ha realizado acuerdos con la UE y, recientemente, ha declinado la participación en el acuerdo regional de cielos abiertos propuesto por la CLAC (Comisión Latinoamericana de Aviación Civil). La falta de apertura a este tipo de convenios encuentra justificativos políticos, comerciales e ideológicos.

En nuestro país existe una fuerte regulación de la actividad aerocomercial, en donde el Estado determina una franja de tarifas de las cuales nadie se puede salir, ni por exceso ni por defecto. También es el Estado quien otorga las concesiones de las rutas, negando a las aerolíneas extranjeras competir en el mercado interno.

En el año 2008 se promulgó la ley que determinó la expropiación de Aerolíneas Argentinas, pero la compañía aún no es un bien del Estado ya que todavía no ha concluido el proceso judicial iniciado para concretar el cambio en su titularidad. Sin embargo el Poder Ejecutivo ya cuenta con el ejercicio de los derechos que otorgan esas acciones, según lo dispuesto en el artículo 2 de la ley 26.466.

Luego de una reestructuración de la empresa a través de subsidios entregados por el Estado Nacional -en el año 2009 recibió \$ 2.499,6 millones y en el año 2010 recibió otros \$ 2.254,6 millones más-, ha comprado veinte nuevos aviones Embraer de menor capacidad -100 asientos-, para lograr conseguir una mejor rentabilidad en los vuelos de cabotaje. De todas formas, la empresa continúa arrojando pérdidas, que son absorbidas por el Estado y soportadas por todos los contribuyentes. Hoy Aerolíneas Argentina es la única empresa argentina en realizar vuelos internacionales -a excepción de Sol líneas aéreas que realiza vuelos a Montevideo y Punta del Este semanalmente- y un 70% de los vuelos de cabotaje,

pero en estas condiciones no puede competir a nivel internacional.

Las empresas compiten con la finalidad de ganar mercados, no para perderlos. Europa retrasó la liberalización del sector de aviación hasta que estuvo en condiciones de competir eficazmente.

Tanto los Estados Unidos como la Unión Europea comparten condiciones que los hacen aptos para competir eficazmente por el mercado mundial de la aviación. Las más notables son las siguientes:

Territorios amplios con economías regionales fuertes y diferenciadas.

Importante mercado interno.

Industria aeronáutica muy desarrollada que se beneficia con la expansión del mercado de aviación. Por razones políticas, económicas, culturales y turísticas, generan un importante tránsito aéreo, terrestre y marítimo desde el extranjero.

Poseen intereses políticos, económicos y culturales en países extranjeros, cuya atención genera un importante tránsito aéreo, terrestre y marítimo.

Los ingresos altos y las condiciones laborales ventajosas permiten a sus ciudadanos acceder a los mejores destinos turísticos del mundo.

Argentina no cuenta hoy con las condiciones que comparten Estados Unidos y la UE, sin embargo, no por eso está imposibilitada de competir eficazmente en el mercado mundial de la aviación, y a partir de la desregulación, participar en nuevos mercados.

## **El caso argentino: cambios que deberían realizarse en la política aerocomercial**

Como paso fundamental y primario, se debería realizar una reforma del Código Aero-náutico vigente desde el año 1967 con la ley 17.285. Los artículos a modificar serían:

- Art. 97: establece la prohibición para las compañías extranjeras de explotar el mercado interno de aerotransporte.
- Art.98: sobre la obligatoriedad de la nacionalidad argentina para explotar el servicio de transporte aéreo.
- Art. 99: establece requisitos de vinculación de sus miembros con la Argentina para las sociedades comerciales que quieran explotar el mercado de transporte aéreo.
- Art.101: faculta al Poder Ejecutivo a disponer los requisitos contables que deben cumplir las sociedades.
- Art.106: establece la nacionalidad argentina obligatoria para el personal de abordaje que opere funciones aeronáuticas.
- Art.109: somete a la aprobación de la autoridad aeronáutica la fijación de las tarifas, itinerarios, capacidades, frecuencias y horarios.

Con otros artículos más del Código Aeronáutico y con la ley 19.030 que otorga el monopolio del mercado internacional de aerotransporte a la “aerolínea de bandera”, se reglamenta aún más la actividad en todos sus aspectos, tanto con relación a sus servicios internacionales como internos. La ley 19.030 debería ser completamente derogada si se quiere implementar una política de liberalización del transporte aerocomercial en el país.

Este proceso de desregulación no puede hacerse abruptamente, ya que daría origen a un sin fin de conflictos con los diferentes gremios que nuclean a los trabajadores de Aerolíneas Argentinas y que podrían virtualmente paralizar las actividades aéreas por completo.

Una forma de ir logrando una desregulación progresiva y que al mismo tiempo permita desarrollar las condiciones necesarias para que las aerolíneas locales puedan competir con mejores posibilidades con los mercados abiertos de Estados Unidos y la UE, será fortalecer la actividad a nivel regional. La propuesta de CLAC (Comisión Latinoamericana de Aviación Civil), que puede ser considerada como modelo, propone los siguientes puntos:

- No es requerida la propiedad sustancial y el control efectivo de las empresas para que estas sean designadas aerolíneas de bandera. De este modo el capital extranjero puede acceder a los mercados domésticos.
- Se establecen leyes de competencia consensuadas por las partes, para asegurar la competencia leal.
- Las líneas aéreas designadas pueden determinar libremente la capacidad de los servicios de transporte aéreo internacional que ofrecen, basándose en cálculos de mercado.
- Las líneas aéreas designadas pueden determinar libremente las tarifas, basándose en cálculos de mercado.
- Se garantizan los principios de liberalización en materia de venta y comercialización de servicios de transporte aéreo, conversión de divisas y transferencia de ganancias, empleo de personal no nacional, acceso a los servicios locales, utilización de los servicios de escala, acuerdos de código compartido y de cooperación entre compañías aéreas, cambio de capacidad en la ruta, contratos de utilización de aeronaves y uso de otros modos de transporte.

A través de este proceso podrían crearse las condiciones para la firma de un tratado de cielos abiertos a nivel regional, integrando al Mercosur con países como Chile, Perú y Colombia.

Una vez que esté consolidado el sistema de cielos abiertos a nivel regional, se podrá evaluar y proyectar la firma de un tratado de cielos abiertos multinacional con Estados Unidos y Europa.

## **Tramos no rentables**

Sin embargo, las políticas de desregulación no son absolutas. En el caso de Estados

Unidos, se incluyen fuertes reservas para mantener y aumentar su primacía. Por ejemplo, la participación del capital extranjero en las aerolíneas norteamericanas no puede superar el 25%; parte de él se encuentra subsidiado directamente -como por ejemplo, el servicio a comunidades pequeñas financiado por el programa Essential Air Service-, o indirectamente, a través de subsidios a la industria aeronáutica que provee aviones de línea o programas como el Civil Reserve Air Fleet (CRAF) que distribuye millones de dólares entre las compañías aéreas norteamericanas para que estas en caso de emergencia militar faciliten sus unidades de vuelo para transporte de efectivos militares.

En el caso de Argentina, este tipo de subsidios no serviría. En primer lugar porque no existe en el país la industria aeronáutica. En segundo lugar, porque lo que los Estados Unidos buscan al subvencionar a las compañías aeronáuticas que fabrican tanto aviones civiles como militares, es garantizar su rentabilidad para que sigan produciendo aeronaves de combate.

Como ya adelantamos, uno de los efectos no deseados provocados por la liberalización de los cielos, a través de la libre competencia de las empresas, es la desaparición de vuelos a destinos poco o nada rentables. Es una consecuencia de la competencia que se da por obtener los mejores beneficios disminuyendo los costos y ganando las rutas más densamente utilizadas.

Para subsanar este hecho no querido, el Estado debe intervenir siguiendo el principio de subsidiariedad, otorgando subsidios para aquellas rutas en que los costos son superiores a los ingresos -destinos con poca población o que no tienen atractivo turístico o económico suficiente que justifique los viajes hasta allí-.

El Estado debería entonces llamar a licitación una vez que el mercado aerocomercial se encuentre desregulado y con una buena participación de aerolíneas locales y extranjeras en el mismo. Aquella compañía que demuestre una menor necesidad de ayuda estatal, podrá contar con un subsidio por el total de los costos que le falte cubrir, de manera tal que no sufra ninguna pérdida por realizar el vuelo.

La compañía aérea que gane la licitación deberá garantizar el mantenimiento de los estándares de calidad del servicio aéreo, como así también los parámetros de seguridad en el transporte de pasajeros y de mercaderías.

## **Conclusiones**

Existen fuertes intereses en juego por la cantidad de actores que se encuentran involucrados en el servicio de transporte aéreo y la diversidad de ideologías que tienen entre ellos. Lo cierto es que el sistema de regulación del mercado y concentración cuasi-monopólica en una aerolínea llamada de bandera, no funciona.

Para iniciar el camino de la desregulación hay que empezar por modificar los códigos aeronáuticos en sus partes respectivas, derogar absolutamente las leyes vigentes sobre la materia y sancionar nuevas normativas aerocomerciales que fomenten el fortalecimiento de la regionalización del mercado y las fusiones de pequeñas compañías, con el objetivo

de conformar empresas que puedan competir con las grandes de Estados Unidos y la UE.

La cuestión de los cielos abiertos es hoy una realidad y una necesidad de los mercados globalizados. La desregulación, y su consecuente competencia, han demostrado beneficios en todos los mercados en los que se le ha dado lugar.

## 15

---

**FOMENTAR UNA CULTURA DE PAZ Y DE ENTENDIMIENTO ENTRE  
LOS PAÍSES DE LA REGIÓN**


---

### Introducción<sup>(1)</sup>

Centroamérica sigue siendo, superada ya la primera década del siglo XXI, una de las regiones<sup>(2)</sup> más desconocidas a nivel global. Esta pequeña parte del planeta, caracterizada desde su independencia de España por el conflicto y la inestabilidad política, ha evolucionado lentamente desde una serie de regímenes militar-burocráticos de naturaleza autoritaria<sup>(3)</sup> a la construcción de democracias débiles y expuestas a un gran número de amenazas<sup>(4)</sup>.

El presente artículo de investigación desea reflexionar sobre la cultura de paz y el papel que el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) podría poseer. La idea es presentar a las instituciones centroamericanas de integración regional, y sobre todo al Mercado Común Centroamericano (MCCA), como herramientas de paz, capaces de construir una comunidad de intereses que unifique y pacifique definitivamente la región centroamericana.

La historia de la integración en esta parte del planeta podría organizarse en tres períodos claramente diferenciados. Cada etapa es una apuesta, un intento por integrar y unificar

(1) El texto es un extracto de la tesis doctoral del autor. FERNÁNDEZ LUIÑA, Eduardo (2014). *Poder Normativo en Acción: Europa a través de sus espejos. Relaciones Unión Europea – Sistema de la Integración Centroamericana*. Santiago de Compostela. Universidad de Santiago de Compostela.

(2) A lo largo del texto utilizaremos, al referirnos a Centroamérica los conceptos de “Región” y de “Subregión”. Somos conscientes de que el concepto “Región” se usa habitualmente para hablar de Latinoamérica como potencial ámbito de integración. En ese esquema, Centroamérica sería una subregión constitutiva de la región Latinoamericana. Sin embargo, incluso en las instancias europeas muchas veces se define a Centroamérica como una región. El ejemplo más claro es la propia Comisión Europea y su Vicepresidencia de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. En su apartado de relaciones a nivel global la Unión Europea (UE) señala que Centroamérica es una de las regiones con las cuales la UE tiene relaciones. (Ver [http://eeas.europa.eu/regions/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/regions/index_en.htm))

(3) Linz, J. (2000). *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Londres, Reino Unido: Lynne Rienner Publishers.

(4) Obviamente la región afronta en estos momentos retos muy importantes relacionados con la seguridad. El narcotráfico, el crimen organizado, etc., componen la lista de amenazas que afronta la región. Para más información, ver: Organización de las Naciones Unidas. (2012, Septiembre). *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe*.

el espacio geográfico conocido como Centroamérica. Sin embargo, estos periodos tienen una identidad política distinta y eso hace que podamos afirmar que los tres intentos son diferentes en el fondo y en la forma. El Cuadro 1 indica con claridad dichos periodos y señala sus características básicas.

**Cuadro 1. Etapas en el proceso de integración Centroamericano**

AÑOS	ETAPA	CARACTERÍSTICAS
1823- 1839	República Federal de Centroamérica	Intento de construcción de una nueva Nación Centroamericana con un diseño institucional de carácter federal.
1951 – 1993	Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)	Proyecto de naturaleza CEPALINA que pretendía generar un espacio de desarrollo regional a través del modelo de sustitución de importaciones.
1993 – al presente	Sistema de Integración Centroamericano (SICA)	Proyecto de integración basado en el concepto “regionalismo abierto”. Integrar para aumentar la competitividad regional en los mercados internacionales.

*Fuente: Universidad Francisco Marroquín.*

Este pequeño escrito se centra en el análisis del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), encargado de dirigir el proceso de integración regional en la actualidad. El SICA y toda la arquitectura institucional que nace de su mano pueden ser interpretados como una respuesta a la identidad construida por la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). El SICA inaugura un nuevo modelo de integración denominado “regionalismo abierto”. El proyecto está orientado a aumentar el atractivo económico de la región a través de un innovador enfoque en el proceso de integración. Este puede ser visto como una herramienta para aumentar el atractivo económico de Centroamérica, atrayendo inversión de otras zonas del mundo, y la competitividad internacional de las empresas regionales para ampliar su capacidad de proyección global. Es un giro de 180 grados respecto a la identidad recogida por la ODECA. Un cambio de rumbo en todos los sentidos que podría, si así lo deseasen las élites políticas centroamericanas, generar interesantes aportes en el definitivo proceso de pacificación que debe llevar a cabo la región.

La organización del artículo de investigación será la siguiente. En primer lugar, el texto dedica un primer apartado para describir las características esenciales del SICA. Se reflexionará brevemente sobre la historia del proceso, sobre cómo se ha llegado al mismo y qué caracteriza esta nueva arquitectura de integración subregional. En segundo lugar, se desarrollará un análisis económico para evaluar el impacto del SICA. Como se podrá comprobar, la institucionalización de este, la SIECA y el desarrollo lento pero progresivo del

MCCA, han generado efectos enormemente positivos para Centroamérica. Por último, se dedica un apartado a modo de recapitulación para mostrar las conclusiones finales.

## **SICA: una respuesta centroamericana al proceso de globalización**

El ambiente de pesimismo y de parálisis institucional generado por el desvanecimiento del sistema ODECA dio paso a un nuevo periodo caracterizado por el objetivo de no perder el tren del desarrollo económico y de ingresar definitivamente en la economía global. La base intelectual de la tercera y última fase de integración en Centroamérica pivota sobre lo que se conoce como "regionalismo abierto".<sup>(5)</sup> Como se ha señalado líneas atrás, el proceso de integración regional debe ser concebido como una herramienta para aumentar la competitividad de los asociados y con ello, su atractivo como región hacia el exterior.

El espíritu de dicho proceso es completamente distinto al que ayudó a conformar la ODECA.<sup>(6)</sup> Un proyecto de integración subregional que no busca desarrollarse "hacia adentro", sino conseguir el desarrollo "hacia fuera", sin complejos y como una verdadera apuesta para aumentar la competitividad de la región. A dicha fase se llegó por varios motivos, pero influye y mucho el final de la Guerra Fría, la recesión económica que sufre toda la región y la necesidad de la paz fruto de, en algunos casos, más de veinte años de conflictos armados internos y/o guerras civiles.<sup>(7)</sup> Nuevamente las élites percibieron que era necesario profundizar en la integración y crear una comunidad de intereses que lograra generar lazos de paz duraderos.

En una entrevista realizada al expresidente guatemalteco Vinicio Cerezo el mismo reconocía que "lo primero era reunir a todos los presidentes de la región para terminar con el conflicto entre los países pero también para terminar con los distintos conflictos locales"<sup>(8)</sup>.

Ese deseo de establecer la paz en Centroamérica lleva a la firma, en 1986, de los Acuerdos Esquipulas I. Este documento es un texto firmado por cinco presidentes centroamericanos, a saber, Oscar Arias Sánchez de Costa Rica, Marco Vinicio Cerezo Arévalo por parte de Guatemala, José Napoleón Duarte en representación de El Salvador, José Azcona Hoyo como Presidente de Honduras y Daniel Ortega Saavedra como Jefe de Estado nicara-

(5) Lacs, E. (2004). La negociación del CAFTA: Principales dificultades, principales resultados y lecciones para futuras negociaciones. *Programa regional: Centroamérica en la Economía mundial del siglo XXI*. Pág. 44.

(6) El modelo de la ODECA y del MCCA que se edificó en la década del 60 fue un fracaso total. La filosofía era la opuesta al SICA y su regionalismo abierto. En vez de apertura, clausura y mercantilismo, en lugar de no tener miedo a la competencia, el viejo modelo de la ODECA creía que la libre competencia debilitaría, en lugar de fortalecer, a los productores locales. Como afirmamos en el texto, el hundimiento de dicho modelo se conoció poco después de haber sido estrenado. Manuel Ayau señalaba ya en el año 1968 su decepción con el proyecto en un artículo publicado en el diario *Prensa libre*: Ayau, M. (15/06/1968). Fracaso del MERCOMÚN. *Prensa Libre*.

(7) Un buen trabajo para conocer el mapa de guerras civiles y conflictos armados internos que asoló Centroamérica desde la década del 60 hasta la década del 90 podría ser: Torres Rivas, E. (2011). *Revoluciones sin cambios revolucionarios*. Guatemala, Guatemala: F&G Editores. Es importante tener en cuenta que, de una forma u otra, Guatemala, El Salvador y Nicaragua sufrieron procesos de intensidad diversa que dificultaron gravemente su desarrollo económico y político-institucional.

(8) Véase la película-documental: *Centroamérica: 60 años de integración*, Ciudad de Guatemala, SICA, 2010. Obtenida en <http://www.youtube.com/watch?v=fcDha7FgrFc>

güense. Esquipulas I es una apuesta por la resolución pacífica de conflictos. Además, el documento abre el Proceso Esquipulas que lleva a la clase política a la firma del Acuerdo Esquipulas II. Los acuerdos de Esquipulas II<sup>(9)</sup> solo suscriben, fortalecen y, en algunos casos, aterrizan el deseo de Esquipulas I. El texto es más concreto y aumenta el alcance y los ámbitos funcionales que potencialmente pueden ser gestionados a través de la arquitectura institucional existente en el proceso de integración.

El proceso Esquipulas hace posible la generación de un ambiente favorable a la integración. Es así como vemos que, gracias a los factores exógenos, concretamente el final de la Guerra Fría, el apoyo de la Unión Europea (UE) al Grupo Contadora<sup>(10)</sup> y, en los 90, la apertura económica y comercial que promueve el Consenso de Washington; pero también a los factores endógenos, principalmente la diplomacia presidencial<sup>(11)</sup> ejercida activamente por parte de los jefes de Estado de los cinco países centroamericanos, se puede llegar a la Reunión Presidencial de la Antigua el 17 de junio de 1990. Este encuentro tiene como resultado el Plan de Acción Económico para Centroamérica (PAECA) y la firma el 13 de diciembre de 1991 del Protocolo de Tegucigalpa, que da por concluido definitivamente el proyecto ODECA y abre el Sistema de la Integración Centroamericana. El PAECA es la afirmación de la importancia estratégica que el proceso de integración regional tiene para los Estados miembro que lo conforman. Los objetivos de dicho plan son:

- Ser capaces de generar un nuevo marco jurídico de la integración regional en CA.
- Promover la integración comercial de la región.
- Coordinación y promoción del comercio exterior de la región.
- Hacer partícipes de la integración a los sectores sociales de la región centroamericana.
- Una política de reconversión industrial.
- Democratización económica de las empresas del Estado.
- Coordinación de la política agrícola.
- Desarrollo de una política regional de ciencia y tecnología.
- Coordinación de los programas de ajuste económico.
- Servir como un foro de consultas sobre deuda externa y cooperación financiera internacional.<sup>(12)</sup>

---

(9) Promovido por los mismos presidentes responsables de Esquipulas I.

(10) Los Acuerdos de Paz de Contadora son un proyecto promovido por los gobiernos de Colombia, Venezuela, Panamá y México para encontrar una salida dialogada y pacífica a los conflictos que estaba sufriendo la región centroamericana.

(11) Malamud, A. (2010). La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del MERCOSUR: Un examen empírico. *Relaciones Internacionales*, 15, 113-138.

(12) Véase los objetivos del SICA: Sistema de Integración Centroamericana. (1990). *Plan de Acción Económico para Centroamérica*.

El objetivo principal, en total armonía con la idea de “regionalismo abierto”, era el ser capaces de diseñar un mercado común con capacidad exportadora. A partir de ese momento fundacional se llegó, como hemos señalado líneas atrás, a la firma del Protocolo de Tegucigalpa que da forma al actual Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

Su nacimiento coincide con la firma del Tratado de la Unión Europea en Maastrich, con la creación del MERCOSUR mediante el Tratado de Asunción y con la transformación de la CAN en 1997<sup>(13)</sup>. El Protocolo de Tegucigalpa crea el actual SICA basándose en una lógica sistémica similar a la que motiva el desarrollo de la UE. Siguiendo dicha lógica surgen cuatro instituciones que siguen funcionando en la actualidad:

- Reunión de Presidentes
- Secretaría General (SG) del SICA
- Parlamento Centroamericano (PARLACEN)
- Corte Centroamericana de Justicia

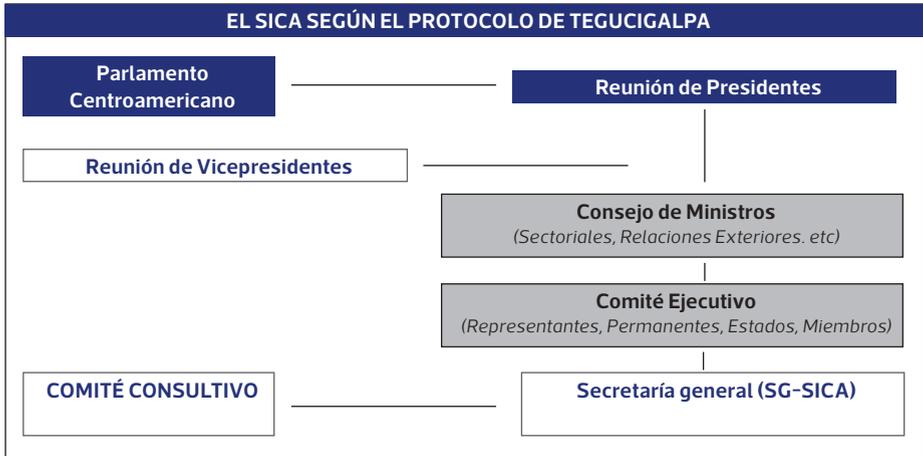
Como se puede observar en el Cuadro 2, el ejecutivo recae en la Reunión de Presidentes como órgano rector del proceso de integración. A su lado, intentando ser algo más que una institución de naturaleza consultiva, se encuentra el PARLACEN. Hay mucha y muy variada literatura<sup>(14)</sup> y todos coinciden en lo mismo: el PARLACEN desea parecerse al PE y convertirse definitivamente en el segundo legislativo supranacional del mundo. Por debajo de la Reunión de Presidentes y del PARLACEN se encuentran el Consejo de Ministros y el Comité Ejecutivo, dos instancias que el Protocolo de Tegucigalpa recupera del proyecto ODECA. Por último vemos la SG-SICA. Rubén Omar Orozco, exdirector de la Oficina de Cooperación de dicho órgano, la define como “el jamón dentro del sándwich”<sup>(15)</sup>, la oficina encargada de armonizar los intereses y de servir de guardiana de los tratados.

---

(13) Parece que a finales de la década del 80 y durante la década del 90 hay un boom integracionista. El planeta se redefine en forma de bloques comerciales. La globalización y la caída del Muro de Berlín pueden servir como elementos explicativos y generadores de dicho boom.

(14) Es de gran importancia para todos aquellos investigadores interesados en el PARLACEN consultar la revista académica *Nueva Sociedad: Democracia y Política en América Latina*. Véase <http://www.nuso.org>

(15) Véase la película-documental: *Centroamérica: 60 años de integración*, Ciudad de Guatemala, SICA, 2010 <http://www.youtube.com/watch?v=fcDha7FgrFc>



**Cuadro 2. El SICA según el Protocolo de Tegucigalpa**

*Fuente: Universidad Francisco Marroquín. En la parte superior del cuadro, y como última institución a la hora de cerrar la dinámica sistémica sobre la que se asienta el conjunto tendría que estar, a la derecha del cuadro "Reunión de Presidentes", la Corte Centroamericana de Justicia. La Corte es el poder judicial y complementa al Ejecutivo intergubernamental formado por la Reunión de Presidentes y, al Legislativo centroamericano compuesto por el Parlamento Centroamericano.*

El Cuadro 3 muestra la evolución jurídica de un proceso que, como la gran mayoría, no cuenta con una columna vertebral fija e inmutable. Debido a su naturaleza procesual los marcos jurídicos cambian y evolucionan a medida que el proceso avanza. El Protocolo de Tegucigalpa, el Protocolo de Guatemala y el Protocolo por el que se crea el PARLACEN conforman el marco jurídico central de la nueva fase del proceso de integración centroamericano.

### Cuadro 3. Marco jurídico de la integración centroamericana

MARCO JURÍDICO DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA							
	Entrada en vigor	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Prot. Tegucigalpa 1991	1992	1995	1992	1993	1992	1992	1996
CCI 1992	1994	No se ha depositado	1993	No se ha depositado	1994	1994	No se ha depositado
Prot. Guatemala 1993	1995	No se ha depositado	1995	1996	1995	1995	No se ha depositado
Prot. Const. PARLACEN 1993	No ha entrado en vigor	No se ha depositado	1995	No se ha depositado	No se ha depositado	1995	No se ha depositado
Tratado de Integración Social 1995	1996	1996	1995	1996	No se ha depositado	1996	1996
Tratado de Integración Democrática 1995	No ha entrado en vigor	No se ha depositado	1993	No se ha depositado	No se ha depositado	1996	No se ha depositado

Fuente: Sanahuja, J. A. (1997). *Integración regional en América Central 1990-1997: Los límites del gradualismo. América Latina Hoy, Universidad de Salamanca, 17, 43-58.*

Gracias a este empujón institucional y a esta apuesta por la paz y por la construcción y desarrollo de una comunidad de intereses económicos basada en una lista de valores compartidos, el SICA ha logrado incorporar a ocho países que son los que conforman en la actualidad este proyecto de integración: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Belice y República Dominicana.<sup>(16)</sup> Además, debido al interés que el proceso ha despertado, un gran número de países, están presentes en el proceso como observadores regionales<sup>(17)</sup> y observadores extrarregionales<sup>(18)</sup>.

¿Cómo ha sido el recorrido histórico de dicha máquina integradora? ¿Qué objetivos se ha propuesto desde el inicio? ¿Se han logrado dichos objetivos? A estas preguntas intentará responder el siguiente apartado dedicado a la situación actual del proceso de integración centroamericano.

(16) Ver para ello la página oficial del Sistema de Integración Centroamericana: [http://www.sica.int/busqueda/busqueda\\_basica.aspx?IdCat=15&IdMod=9&IdEnt=401](http://www.sica.int/busqueda/busqueda_basica.aspx?IdCat=15&IdMod=9&IdEnt=401)

(17) Como países observadores regionales están presentes en el proceso: Estados Unidos Mexicanos, República de Chile, República Federativa de Brasil, República Argentina, República de Perú, Estados Unidos de América, República de Ecuador, República Oriental del Uruguay, República de Colombia. Véase página web oficial del Sistema de la Integración Centroamericana: <http://www.sica.int/miembros/miembros.aspx> Centroamericana (SICA): ma de la Integración, Reobservadores extrarregionales. a. F&G Editores. lo se conocer miedo a l

(18) Como países observadores extrarregionales se encuentran: República de China (Taiwan), Reino de España, República Federal de Alemania, República Italiana, Japón, Australia, República de Corea, República Francesa, Santa Sede, Reino Unido, Unión Europea. Véase página web oficial del Sistema de la Integración Centroamericana: <http://www.sica.int/miembros/miembros.aspx>

## La evolución en clave económica y su relativo éxito

El SICA inició una nueva andadura en el proceso de integración centroamericano. Se podría catalogar al nuevo proyecto integrador como un giro de 180 grados en la identidad y en el espíritu de la idea tradicional que marcó durante gran parte del siglo XX el proyecto centroamericano. De una dinámica de protección y de crecimiento “hacia adentro”, de valores en los que se basaba el modelo ODECA de naturaleza cepalina, se pasa a un proceso sistémico, aperturista y de integración “hacia fuera” que ve al prototipo de integración como el mejor mecanismo para adecuarse al fenómeno de la globalización.

Desde un inicio, y con base en ese nuevo modelo, el SICA pretende construir un mercado común centroamericano. En septiembre de 1997 la reunión de Presidentes emite la Declaración de Nicaragua que tiene como objetivos:

- Paz.
- Democracia.
- Desarrollo.<sup>(19)</sup>

El desarrollo del proceso centroamericano ha contribuido a la paz. En estos momentos y a pesar de los desafíos y nuevas amenazas que la región sufre<sup>(20)</sup> podemos afirmar que Centroamérica ha encontrado dicho camino de la paz política y de la democracia liberal representativa<sup>(21)</sup> como forma de gobierno.

El desarrollo económico es una asignatura pendiente, y es ahí donde la evolución positiva del Mercado Común Centroamericano (MCCA) juega un papel estratégico fundamental. Fernando Rueda Junquera es uno de los mayores especialistas en el proyecto de integración regional centroamericano. A lo largo de su trabajo, el investigador español presenta evidencias interesantes relacionadas con la evolución económica que ha tenido lugar en la región en los últimos años. El profesor Junquera indica que el MCCA ha crecido en volumen de importaciones intrarregionales en los años 90 de aproximadamente 50 millones de dólares en 1991 a más de 3.000 millones en 2004<sup>(22)</sup>, y a más de 5.000 mil millones de dólares en la actualidad.

El Gráfico 1 es una muestra de que la integración real, el intercambio entre miembros de una misma área geográfica y la creación de una comunidad de intereses en Centroamérica es ya una realidad.

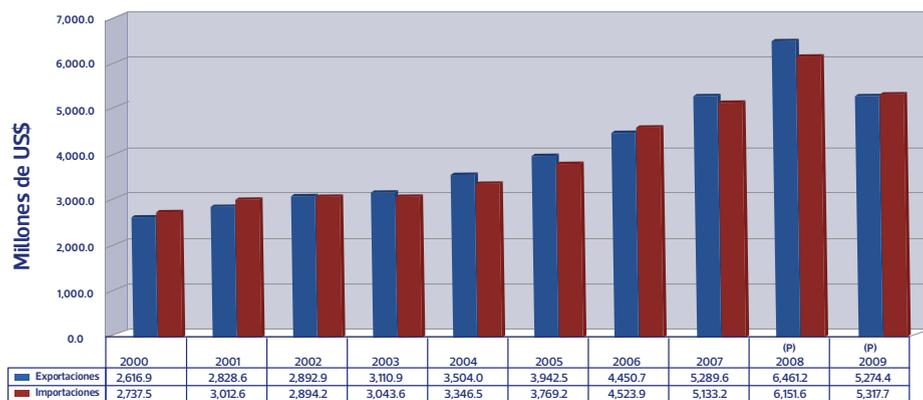
(19) Secretaría de Integración Económica Centroamericana. (1997). *Declaración de Nicaragua*.

(20) Cuadra Lira, E. (2004, Noviembre). *El desafío de la seguridad internacional: una visión desde Centroamérica*. Resumen de presentación en el Encuentro Internacional de Estudios Transnacionales: Europa y Estados Unidos ante las nuevas relaciones internacionales, Córdoba, España.

(21) En este sentido la región siempre se encuentra en una situación delicada. Procesos como el de Daniel Ortega en Nicaragua, o el problema acaecido en 2009 en Honduras, muestran que la estabilidad democrática pende de un delgado hilo en la mayoría de los países centroamericanos. Sin embargo, a pesar de los problemas, como se afirma en el texto, no parece que la forma política democracia liberal sea puesta en duda en la región.

(22) Rueda Junquera, F. (2006, Marzo). El proyecto de unión aduanera centroamericana: Más allá de la retórica. *Boletín Económico del Información Comerciales Española*, 2872, 15-33.

## Gráfico 1. Evolución del comercio Intrarregional en Centroamérica (2000-2009)



Fuente: Sistema de la Integración Económica Centroamericana. Unidad de Estadísticas. Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica.

El crecimiento del MCCA es consecuencia directa de la renovación del proyecto de integración centroamericano y de la creación del SICA. Sin embargo, además, en el mismo influyen también factores exógenos. Sin duda se piensa que la potenciación del MCCA y del proyecto de integración que se ha desarrollado durante los últimos años ha sido una influencia europea. De todas maneras, el éxito de la integración dependerá de su capacidad para desarrollar un verdadero mercado abierto y libre que facilite la competencia reduciendo drásticamente las barreras de entrada.

El efecto del regionalismo abierto o nuevo regionalismo ha sido -como se ha visto- positivo para la zona pero no todo son luces dentro del sistema. Muchos han sido los autores y trabajos académicos que piensan que el proceso está paralizado y que son demasiadas las cosas que todavía quedan por hacer. El reto del verdadero MCCA aún no se ha logrado. La zona disfruta de amplios marcos de libre comercio pero no ha sido capaz de superarse a sí misma y generar un espacio aduanero común. José Antonio Sanahuja cree que la idea gradualista e intergubernamentalista bajo la que se ha diseñado el proceso ha servido de barrera y constante freno al proceso. Como el propio autor explica, la dinámica integradora es flexible, pero no establece calendarios y posee objetivos demasiado ambiciosos.<sup>(23)</sup>

Rueda Junquera completa su argumento señalando que el proyecto integrador centroamericano ha tenido innumerables éxitos pero también sufre una serie de debilidades importantes:

(23) Sanahuja, J. A. (1997). Integración regional en América Central 1990-1997: Los límites del gradualismo. *América Latina Hoy*, Universidad de Salamanca, 17, 43-58.

- Predominio del comercio extrarregional.
- Poca calidad del comercio intrarregional.
- Ausencia de una verdadera política comercial común.
- Ausencia de una administración aduanera común.
- Limitada coordinación de las políticas macroeconómicas entre los Estados miembros.
- Debilidad institucional regional.<sup>(24)</sup>

Quizás, la ausencia de una verdadera administración aduanera comunitaria es el rasgo de mayor debilidad en el proceso. Sobre este aspecto Rueda Junquera señala que “en la actualidad existen cuatro modelos de administración aduanera -tres de carácter intrarregional y uno de carácter periférico- que están siendo experimentados en el MCCA”<sup>(25)</sup>. Los cuatro modelos existentes son:

- Integrada: oficina única para compartir los trámites aduaneros por parte de los países miembros.
- Yuxtapuesta: se comparten los trámites aduaneros pero se mantienen oficinas diferenciadas que hacen un esfuerzo de coordinación en relación a sus actividades.
- Trinacionales: administración aduanera formada por tres países que convergen en un edificio común donde ejecutan los trámites y procesos administrativos.
- Periférica: localizar los servicios de aduana en la periferia exterior de un territorio aduanero común, aplicando una legislación aduanera uniforme.<sup>(26)</sup>

La única asociación exitosa y que progresa, según el profesor de la Universidad de Burgos, es la aduana binacional entre El Salvador y Guatemala.<sup>(27)</sup>

La deseada Unión Aduanera ha sido históricamente un elemento de presión por parte de la UE para firmar el Tratado de Asociación y Diálogo Político y desplegar así un espacio de cooperación entre ambos bloques regionales. Sin embargo, mientras que la Unión Aduanera Centroamericana no se ha conseguido, sí ha sido posible alcanzar la firma del Acuerdo de Asociación y Diálogo Político<sup>(28)</sup> entre la UE y el SICA. Lo anterior demuestra que Centroamérica va en la dirección equivocada. No hay, por parte de las élites políticas, un compromiso serio por profundizar en el mercado común, aumentar su capacidad y abrirlo definitivamente a la economía global cumpliendo los objetivos ideados en el proyecto original.

(24) Rueda Junquera, F. Op. cit. Pág. 22.

(25) *Ibidem*. Pág. 26.

(26) *Ibidem*. Pág. 18.

(27) Aunque esta relación exitosa se encuentra, en estos momentos y debido a la actual coyuntura política, en una situación de riesgo. El Salvador, bajo del gobierno del FMLN ha reestablecido los controles de manera parcial en la frontera con la República de Guatemala limitando el buen funcionamiento de la misma.

(28) El Acuerdo de Asociación y Diálogo Político entre la Unión Europea (UE) y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) entraron en vigor el pasado 1 de octubre de 2013.

Es la falta de voluntad política, y no los recursos, lo que dificulta la consecución plena del MCCA. Como algunos padres fundadores de la UE señalaban, la integración negativa es mucho más fácil que la positiva. La integración negativa -esencial para edificar un mercado común- consiste en eliminar barreras y no en erigirlas. Se basa en la destrucción de las fronteras, no en la regulación de las mismas. Desde el punto de vista técnico y administrativo<sup>(29)</sup> es mucho más viable que la construcción de grandes estructuras políticas. El reto del mercado común sigue presente. Si la apuesta fuese seria, la comunidad de intereses centroamericana resultante del mismo se haría visible y palpable, y gracias al libre comercio y a la libre asociación entre individuos, se establecerían robustos pilares en la construcción de la paz en la región.

## Conclusiones

El presente artículo de investigación ha presentado al SICA y al MCCA como ingredientes esenciales en el desarrollo de una espontánea y necesaria cultura de paz -a través del libre comercio- en Centroamérica.

En la primera parte del artículo se presentó la historia más actual de la región. Se mostraron los momentos más importantes que modificaron la naturaleza e identidad del proceso de integración centroamericano. Como señalamos líneas atrás, el texto describió la negociación que condujo a la firma de Esquipulas I, Esquipulas II y a la creación del SICA. El Sistema de la Integración Centroamericana modificó el viejo ODECA y dio forma a un nuevo fenómeno denominado "regionalismo abierto". El proyecto de integración deseaba hacer de Centroamérica una región abierta y con ello aumentar su atractivo a nivel global.

En la segunda parte del texto se abre un espacio de reflexión sobre el SICA y el MCCA. Se muestran las obras de varios autores y cifras que definitivamente manifiestan los beneficios que el SICA ha reportado a nivel económico para todos los ciudadanos. El aumento de los flujos comerciales intrarregionales -ver Gráfico 1- supera ya los 6.000 millones de dólares. Esa es la mayor evidencia de que la integración está en marcha. Sin embargo, lo anterior no debe ocultar los retos que el proceso todavía tiene frente ante sí. Los proteccionismos nacionales y las trabas de naturaleza política pueden dificultar la consecución exitosa del MCCA. En la actualidad todavía no existe un verdadero mercado libre centroamericano. La integración negativa es posible y factible, por lo tanto solo se necesita voluntad política y compromiso entre las élites para llegar al sueño de los padres fundadores del SICA: una Centroamérica abierta y libre, en la cual los individuos puedan asociarse y comerciar. Con ello se lograría, de manera real, edificar una comunidad de intereses que asegurase la paz larga y duradera en la región.

---

(29) Morata, Francesc. (1997). *La Unión Europea: Procesos, actores y políticas*. Barcelona, España: Ariel.



## **IV**

# ESTUDIO DE CASOS



## 16

## BUENAS PRÁCTICAS DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN CENTRO AMÉRICA

**Introducción: la gobernabilidad democrática como impulso al desarrollo**

El desarrollo, la democracia y la gobernabilidad no son mutuamente excluyentes. Uno forma parte del otro, siendo esenciales para el avance económico, social y político de una sociedad. En este rango, la gobernabilidad democrática "distingue un sistema en el cual los ciudadanos participan con su gobierno en la planificación y la toma de decisiones, mientras que las autoridades responden a las necesidades de la población con eficacia, eficiencia y transparencia"<sup>(1)</sup>. Analizándola, la gobernabilidad democrática es un mecanismo que aporta e impulsa al desarrollo ya que los actores correspondientes tienen una afinidad a un resultado concreto mediado tanto por su habilidad individual como por las variables ambientales para mejorar y brindar oportunidades de vida, como lo explicaba el sociólogo alemán, Max Weber.<sup>(2)</sup>

El índice de inclusión social de 2013, publicado por *America's Quarterly*, expone los vínculos entre desarrollo y la gobernabilidad democrática. Este índice busca ampliar la base de indicadores económicamente tradicionales como el producto interno bruto per cápita y el nivel de pobreza, subrayando el consenso de que crecer no es sinónimo de desarrollo. Entre los 15 indicadores que evalúan, se encuentran los derechos políticos, la participación de la sociedad civil, el empoderamiento individual y la receptividad del gobierno. Según los hallazgos, los países que mostraron índices inferiores en dichas categorías tienen altos niveles de violencia; entre ellos se encuentran El Salvador, Honduras, y Guatemala.<sup>(3)</sup>

La gobernabilidad democrática en América Latina permanece frágil a pesar de su transición hacia la democracia. La criminalidad, junto con los índices de pobreza y de corrupción

(1) Instituto Republicano Internacional. (2013). *Gobernabilidad Democráticas: Conectando Ciudadanos y Gobierno para Mejorar Comunidades*.

(2) Weber, M. (1958) *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York, Estados Unidos: Oxford University Press. Weber, en su teoría política sociológica, explica que cada individuo tiene ciertas oportunidades para mejorar la calidad de su vida. Estas oportunidades pueden ser creadas por ciertos variables en la sociedad, tal como las buenas prácticas de la gobernabilidad democrática.

(3) Índice de inclusión social. (2013). *America's Quarterly*, 7(3).

han aumentado dejando a los ciudadanos vulnerables a la percepción de que los líderes electos no responden a sus necesidades. Menos de un tercio de los entrevistados por una encuesta regional de Latinobarómetro confían en que su país está gestionado en interés de todos. Curiosamente, mientras que los niveles de participación durante las elecciones siguen aumentando, no avanza proporcionalmente la confianza en el Estado como entidad capaz de gobernar. En Honduras, el 61% de la ciudadanía concurrió a votar en las elecciones generales del 2013 y menos del 20% señaló que están satisfechos con el funcionamiento de la democracia. En la primera vuelta de las elecciones presidenciales de El Salvador en 2014, casi 25.000 ciudadanos anulaban su voto -muchos de ellos con mensajes de insatisfacción con los candidatos-. En las redes sociales, como Facebook, se ha empezado a notar un movimiento emergente de grupos orientados hacia el voto nulo, reclamando una mejor gobernabilidad. El éxito de la gobernabilidad democrática no está ligado a un calendario electoral, sino, entre otras cosas, a la capacidad de transformación de los partidos políticos para actuar como intermediarios entre los ciudadanos y los grupos de interés organizados.<sup>(4)</sup>

## La gobernabilidad democrática y sus ejes

Las condiciones esenciales para el desarrollo forman parte integral de la gobernabilidad y están reflejadas en seis principios: accesibilidad, equidad e inclusión, responsabilidad, capacidad de respuesta, eficiencia y eficacia, y transparencia.<sup>(5)</sup> Para impulsar el desarrollo, el Instituto Republicano Internacional (IRI) ha establecido e impulsado cuatro buenas prácticas y metodologías: fortalecimiento de la transparencia -rendición de cuentas públicas-; comunicación -municipalidad en tu barrio-; desarrollo económico -Oficinas Municipales de Desarrollo Económico Local /OMDEL-; y seguridad ciudadana -"Juntos por Nuestra Comunidad"-.<sup>(6)</sup> Estas iniciativas se interrelacionan una con la otra fomentando las condiciones esenciales hacia el desarrollo en comunidades, el epicentro, donde la replicación de estas prácticas repercutan al nivel nacional. Estas iniciativas tienen varias funciones: establecer la presencia del Estado, fomentar la confianza mutua entre gobierno y ciudadano, crear alianzas públicas privadas, promover un gobierno abierto y transparente, e involucrar ciudadanos en las decisiones de sus comunidades para tomar responsabilidad por sus propias necesidades.

## Cuatro buenas prácticas de gobernabilidad democrática como fundación del desarrollo

La primera práctica, la rendición de cuentas públicas, representa una forma en la cual

---

(4) Fauriol, G. A. (2013). The Political Returns of Democratic Governance. En M. T. Nogales y S. Zelaya-Fenner (eds.) *Democratic Governance in Latin America: A Regional Discussion* (págs.1-16). Obtenido en [http://www.iri.org/sites/default/files/flip\\_docs/DemGoveLACBookfinal/files/assets/common/downloads/publication.pdf](http://www.iri.org/sites/default/files/flip_docs/DemGoveLACBookfinal/files/assets/common/downloads/publication.pdf)

(5) Instituto Republicano Internacional. (2013). *Gobernabilidad Democráticas: Conectando Ciudadanos y Gobierno para Mejorar Comunidades*.

(6) Metodología implementada/estructurada por *Movimiento Pro Vecinos*, México

el gobierno local asume la responsabilidad de informar y responder a la comunidad sobre sus acciones y la gestión realizada, incluidas las decisiones de gastos e inversión. Dicha práctica se convierte en un ejercicio de control ciudadano que permite la comunicación directa entre la administración y la ciudadanía para informar y discutir el gasto público de manera que se pueda mejorar la administración de los recursos. Asimismo, es importante remarcar el papel de la población en la implementación de la buena práctica ya que esta analiza la información proporcionada con el objeto de vigilar el uso de recursos públicos y brindar recomendaciones y propuestas que mejoren la gestión municipal. El impacto de estas iniciativas es recuperar la legitimidad de las autoridades municipales, facilitar el control social sobre la gestión pública y promover el proceso de diálogo entre las autoridades municipales y los ciudadanos, siendo esta directa, clara e interactiva.

La segunda práctica, municipalidad en tu barrio, es una iniciativa que estimula la participación ciudadana, facilitando el intercambio de información para la toma de decisiones y logrando una comunicación más directa y personalizada entre la autoridad municipal y el ciudadano. La práctica pretende dar una buena atención y servicio a los vecinos, llevando las dependencias de la municipalidad a los diferentes barrios, colonias y comunidades. La metodología consiste en acercar las oficinas prioritarias a las comunidades con el objetivo de resolver sus dudas, cancelar sus arbitrios municipales o saber cuál es el status de sus trámites. Es una iniciativa abierta y flexible que lleva a la optimización de recursos de concertación y de confianza mutua. Los alcaldes implementan la práctica con aspectos innovadores que se adaptan a la realidad de los habitantes en el territorio -nombre, formato, y contenido. Sea "Platicando con el Pueblo" en el Jicaro, "La Muni me Llega" en Patzún o "Buenos Días Alcaldesa" en San Benito Guatemala, cada uno está rompiendo barreras y organizándose para ofrecer una gestión pública mejor.

En tercer lugar, la falta de condiciones para mejorar la productividad y la competitividad en los municipios genera que los niveles de pobreza sigan siendo alarmantes a nivel nacional. El fomentar el desarrollo económico local se ha convertido en una necesidad permanente de sus habitantes. A este respecto, el IRI ha llevado a cabo un proceso de formación e instalación de oficinas municipales de desarrollo económico local (OMDEL). Las OMDEL son unidades técnicas dentro de la estructura de las municipalidades que cuentan con un coordinador encargado específicamente de ejecutar acciones relacionadas al desarrollo económico del municipio. La oficina tiene como finalidad primordial incrementar los ingresos económicos a través de generar condiciones favorables para la creación y/o aumento de empleo y autoempleo. El coordinador de la OMDEL es un actor clave cuyas responsabilidades primordiales son: realizar la planificación económica del municipio; activar la economía municipal por medio de actividades diversas; promover la asociatividad, monitoreo y análisis en forma constante; motivar a la sociedad civil a que se involucre en el proceso; y promover la consolidación de los factores de producción. Para garantizar el funcionamiento eficiente y alcanzar los objetivos de la oficina es necesario generar alianzas entre el sector público y privado para fomentar el proceso de desarrollo económico local. En Estanzuela (Guatemala), en el 2013, la municipalidad facilitó un convenio con una empresa exportadora de frutas: la empresa entrega los mangos que no califican para su

exportación a una cooperativa de mujeres que los usa para fabricar mermelada artesanal. El convenio mostró el compromiso de la empresa hacia los esfuerzos de la OMDEL.

La cuarta práctica, o en este caso metodología, se enfoca en seguridad ciudadana. El IRI ha trabajado en conjunto con la organización “Movimiento ProVecinos” y su programa “Juntos por Nuestra Comunidad”, cuyo objetivo es brindar una visión integral y proporcionar a los vecinos los elementos metodológicos para fomentar la participación y la organización en distintas actividades que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la unidad habitacional. Asimismo, promover en los vecinos la formación de una ciudadanía activa en la que los problemas no son solo del gobierno y en la que es indispensable la participación de la comunidad desde la perspectiva de la autogestión comunitaria. La metodología consiste en un taller de aproximadamente ocho horas de duración que se divide en cuatro módulos: promotores vecinales, negociación, reuniones efectivas y trabajo en equipo; con el objetivo principal de brindarles a los vecinos herramientas por medio de las cuales puedan conocer la importancia de los actores comunitarios y la relevancia de trabajar en equipo de forma coordinada y responsable. Esto permite generar una iniciativa que privilegia la acción de la comunidad y fomenta una organización comunitaria en la cual se genera una dinámica donde los vecinos pueden convivir y compartir objetivos, valores, costumbres y tareas que los lleven a colaborar para mejorar la calidad de vida de los habitantes de su comunidad enfocado en sus roles como promotores de seguridad ciudadana en sus vecindarios.

En el Cuadro 1, podemos ver las prácticas ejecutadas en 33 municipios, tres asociaciones nacionales municipales y dos mancomunidades –federaciones de municipalidades en Guatemala- de once miembros en el Triángulo Norte donde se han replicado e institucionalizado varias iniciativas. Mediante intercambios de experiencias, buenas prácticas, capacitaciones y foros se pretende fortalecer las capacidades y desarrollo de los municipios. En las 33 municipalidades, 20 prácticas han sido discutidas y aprobadas por los Consejos Municipales garantizando su sostenibilidad y fomentando las condiciones hacia el desarrollo.

### **Cuadro 1. Buenas prácticas de gobernabilidad democrática en Centroamérica.**

<b>MUNICIPALIDAD</b>	<b>POBLACIÓN (HABITANTES)</b>	<b>PRÁCTICA(S)</b>	<b>ACUERDO MUNICIPAL</b>	<b>ACTIVIDADES DESARROLLADAS</b>
<b>EL SALVADOR</b>				
Antiguo Cuscatlan, La Libertad	33,698	Gestión Inteligente		
COMURES (Corporación de Municipalidades)	N/A	Comunicación		
San Salvador, San Salvador	290,269	Seguridad Ciudadana		
Santa Tecla, La Libertad	131,286	Seguridad Ciudadana, Gestión Inteligente		

MUNICIPALIDAD	POBLACIÓN (HABITANTES)	PRÁCTICA(S)	ACUERDO MUNICIPAL	ACTIVIDADES DESARROLLADAS
<b>GUATEMALA</b>				
Amatitlán, Guatemala	125,000	OMDEL, Seguridad Ciudadana, Comunicación	OMDEL - 2011	Se instaló la Radio en Línea y continúa en funcionamiento
ANAM (Asociación Nacional de Municipalidades)	N/A	Comunicación		
Antigua, Sacatepequez	44, 097	Seguridad Ciudadana		
Cantel, Quetzaltenango	32,221	OMDEL	2009	Exportan sus productos en ferias internacionales
Chiquimulilla, Santa Rosa	43,623	OMDEL	2013	
El Jícara, El Progreso	16,977	OMDEL, Municipalidad en tu Barrio	OMDEL - 2013	Municipalidad en tu Barrio, se ha replicado en 7 ocasiones
El Palmar, Quetzaltenango	27,756	OMDEL		
Esquipulas, Chiquimula	53,201	Municipalidad en tu Barrio	2013	Municipalidad en tu Barrio se ha replicado en 4 ocasiones
Estanzuela, Zacapa	11,652	OMDEL, Municipalidad en tu Barrio, Gestión Inteligente	OMDEL - 2012	Alcalde en tu Barrio, se replica desde el año 2012
Iztapa, Escuintla	11,627	OMDEL		Se realizó la primera mesa de competitividad
Jalapa, Jalapa	122,483	Rendición de Cuentas, OMDEL, Gestión Inteligente	OMDEL - 2012	La rendición de cuentas se ha replicado tres veces
La Esperanza, Quetzaltenango	14,497	OMDEL, Seguridad Ciudadana	OMDEL - 2013	Se ha realizado alianzas público privadas con la Universidad Mariano Gálvez, en proceso de crear una oficina de seguridad pública

Mancomunidad Metrópoli de los Altos	364,258	OMDEL		Se busca hacer una OMDEL de nivel sub-regional
Mancomunidad OxibTyox Conformado por: San Andrés Xecul, San Francisco El Alto y San Cristóbal Totonicapán	98,211	OMDEL		
Patzun, Chimaltenango	50,422	Municipalidad en tu Barrio, Rendición de Cuentas, Gestión Inteligente	2014	Municipalidad en tu Barrio se ha replicado en tres ocasiones, Rendición de Cuentas se realiza dos veces al año
Quetzaltenango	624,716	Gestión Inteligente		
Salcaja, Quetzaltenango	17,535	Seguridad Ciudadana		Se está trabajando en una política que busca reducir la venta de alcohol cerca de lugares recreativos
San Benito, Peten	51,913	Municipalidad en tu Barrio, OMDEL, Rendición de Cuentas	Municipalidad en tu Barrio, OMDEL 2013	Municipalidad en tu Barrio se ha replicado desde el año 2012 con 17 actividades
San Agustín Acasaguastlan	36,153	Seguridad Ciudadana		
San Cristóbal Acasaguastlan, El Progreso	6,129	Rendición de Cuentas, Comunicación, OMDEL	OMDEL - 2012	La Rendición de Cuentas se realizó en una ocasión, OMDEL continua ejecutando proyectos productivos
San Cristóbal Totonicapán, Totonicapán	36,675	OMDEL		
San Juan Sacatepéquez, Guatemala	193,000	Rendición de cuentas, Seguridad Ciudadana		Rendición de cuentas se realizó en una ocasión, entrega oficial del manual del ciudadano, "Juntos por nuestra comunidad" 2011

Teculután, Zacapa	16,674	Municipalidad en tu Barrio, Rendición de Cuentas, Seguridad Ciudadana	Municipalidad en tu Barrio, Rendición de Cuentas - 2013	Municipalidad en tu Barrio se ha replicado en cinco ocasiones
Totonicapán, Totonicapán	96,392	OMDEL		
Villa Nueva, Guatemala	355,000	OMDEL, Gestión Inteligente	OMDEL - 2013	
<b>MUNICIPALIDAD</b>	<b>POBLACIÓN (HABITANTES)</b>	<b>PRÁCTICA(S)</b>	<b>ACUERDO MUNICIPAL</b>	<b>ACTIVIDADES DESARROLLADAS</b>
<b>HONDURAS</b>				
Asociación de Municipios de Honduras	N/A	Comunicación		
Cané, La Paz	2,240	Presupuesto Participativo		Se replicó en una ocasión
Choloma, Cortés	222,828	Rendición de Cuentas, Gestión Inteligente		
La Entrada, Copan	19,093	Rendición de Cuentas, Municipalidad en tu Barrio	2013	
La Lima, Cortés	53,594	Rendición de Cuentas, OMDEL, Gestión Inteligente		Rendición de cuentas se replicó en dos ocasiones, se apertura el grupo gestor para la instalación de una OMDEL
Protección, Santa Bárbara	14,272	OMDEL	2013	
Puerto Cortes, Cortés	200,000	Seguridad Ciudadana		Taller Juntos por Nuestra Comunidad con elaboración de planes de seguridad
Siguatepeque, Comayagua	90,000	Rendición de cuentas, gestión inteligente		Se replicó en una ocasión
Yoro, Yoro	552,100	Rendición de cuentas	2012	Se replicó en 4 ocasiones

## HACIA LA TRANSPARENCIA: EL CASO DE YORO, HONDURAS

Desde el 2011, la Municipalidad de Yoro -64.000 habitantes- ha realizado cuatro rendiciones de cuentas a través de un foro público, fortaleciendo la transparencia y gobernabilidad democrática. En un inicio, participaban menos de 150 ciudadanos. Con el transcurso del tiempo, los ciudadanos empezaron a demandar y participar más activamente y en la última rendición de cuentas en enero de 2014, aproximadamente 500 personas, entre líderes comunitarias, Patronatos y organizaciones civiles, asistieron para conocer el estado de cuentas y distribución de impuestos. Se destacaron los siguientes temas: ingresos y egresos, desglose del gasto e inversiones en educación, salud e infraestructura, entre otras. Los ciudadanos han empezado a demandar información detallada y más participación en la distribución presupuestaria por medio del presupuesto participativo, una iniciativa impulsada por el IRI. En este último foro, los ciudadanos sugirieron publicar el informe municipal en la página de Facebook y otros medios sociales para fomentar la conciencia y transparencia. La implementación de la práctica durante cuatro años es un logro importante ya que se ha convertido en política municipal. La recolección de impuestos se ha incrementado desde los 9 millones de Lempiras en el 2010 -pre-iniciativa- a 21 millones hoy. Esto significa que el ciudadano está confiando en el trabajo de la municipalidad y existe una mayor credibilidad del gobierno local. Fruto del éxito del proceso y el compromiso del alcalde y consejo municipal, la práctica fue incluida en el Acuerdo Municipal asegurando la sostenibilidad y fomentando la democracia.

## LA CIUDADANÍA, SU GOBIERNO Y MUNICIPALIDAD EN TU BARRIO: EL CASO DE SAN BENITO, GUATEMALA

En el departamento de Petén, en el norte de Guatemala, el Municipio de San Benito, -51.913 habitantes- ha venido desarrollando el programa “Buenos días Alcaldesa” desde Junio del 2012 con el objetivo primordial de tener una municipalidad móvil alrededor de los diferentes pueblos y barrios con el fin de reducir los costos de transporte y tiempo para los ciudadanos. El proceso consiste en llevar las oficinas municipales de mayor demanda -pago de impuestos, catastro, temas de mujer y seguridad- con el objetivo que los ciudadanos puedan resolver o minimizar sus dificultades en realizar trámites municipales, e incrementar la atención de los ciudadanos. El evento se realiza cada dos semanas en diferentes comunidades y el impacto ha rebasado las expectativas respecto a la atención al cliente. Se ha pasado de atender a unos 20 ciudadanos por oficina municipal, a un total de 350. Esta iniciativa se ha replicado más de 17 veces desde su inicio asistiendo un promedio de 175 personas por actividad.

Entre los desafíos encontrados en el desarrollo de la actividad se percibió que la mayor dificultad era de tipo organizacional, la cual podría resolverse a través de la implementación de una instancia de clasificación en la cual el ciudadano puede avocarse al empleado municipal refiriendo su necesidad para ser dirigido a la oficina correspondiente. Esto promueve una mayor eficiencia y orden en cuanto al manejo de la actividad. Al mismo tiempo, utilizando estrategias dirigidas a mejorar la identificación de las diferentes oficinas utilizando medios de visualización de fácil comprensión para los ciudadanos, por ejemplo, colores

brillantes, figuras representativas o palabras de uso cotidiano. De igual forma, es necesario capacitar a los líderes comunitarios sobre la importancia de reforzar el concepto de sociedad civil, derechos ciudadanos y sus responsabilidades; centrándose en su papel como líderes y así conocer no solo cómo requerir al gobierno municipal sino pensar en soluciones alternativas que involucren la participación comunitaria en la creación de proyectos. El gran reto de la alcaldesa se centra en recuperar la confianza ciudadana en el municipio, por medio de iniciativas innovadoras que involucren a los diferentes medios de comunicación para mantener informados a los ciudadanos sobre las actividades desarrolladas. Es importante también fortalecer la organización de la sociedad civil a través de talleres y capacitación e institucionalizar las prácticas democráticas para garantizar su continuidad independientemente de la administración a cargo y brindarle al ciudadano las herramientas para ejercer su derecho como actor clave dentro las prácticas.

### **BAJO COSTO, ALTO IMPACTO: EL USO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN EN LA MUNICIPALIDAD DE PATZÚN, GUATEMALA**

Con las emergentes tendencias tecnológicas a nivel mundial, el IRI inició en abril del 2012 un programa de gestión inteligente fortaleciendo la administración pública a través de iniciativas en tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Se busca abrir canales de comunicación entre gobierno y ciudadano, generando una participación más activa y productiva en cuanto a la toma de decisiones. Se promueve el uso de soluciones de bajo costo, mediante alianzas público-privadas, reforzando temas como la seguridad ciudadana y la agilización de procesos, entre otros. Esto se realiza a través de consultorías, intercambios de experiencias regionales y fortalecimiento de capacidades institucionales. La Municipalidad de Patzún -50.422 habitantes- es uno de los socios más destacados en el programa de gestión inteligente. Cuando el IRI inició su trabajo, las evaluaciones demostraron que la manera más común en que el ciudadano y la municipalidad interactúan era a través de asambleas y cabildos abiertos. Antes del inicio del programa, la apertura de nuevos canales de comunicación y la potenciación de los actuales no eran prioridades políticas en el manejo de la tecnología municipal. Con el fin de mejorar la gobernabilidad y conseguir el aporte político del alcalde, por medio de su participación en varios intercambios con homólogos regionales e internacionales, la municipalidad aprobó el rediseño del portal web utilizando la herramienta de código abierto Joomla, y la expansión de la página de Facebook, tanto en español como en Kakchiquel, el idioma Maya de la región.

La municipalidad, así, empezó a aumentar la participación y empoderar a los ciudadanos a través de la tecnología. Como resultado, han invertido en Wi-Fi gratuito en la plaza central para que ciudadanos puedan tener acceso a la información disponible en línea. El alcalde se ha involucrado en el tema nombrando a un miembro del Consejo Municipal a cargo de la promoción de las TIC. Después de lograr la voluntad política, el IRI organizó capacitaciones sobre el manejo de redes sociales enfocadas en incrementar la comunicación con ciudadanos. Un resultado inmediato era la celebración de reuniones con el Consejo de Comunitarios de Desarrollo (COCODES) en vivo vía livestream. Como parte de esta estrategia, se ha fortalecido el Centro Comunitario Digital (CCD) el cual posee alrededor de 34

computadoras disminuyendo la brecha digital. El CCD imparte cursos gratuitos a ciudadanos, particularmente jóvenes en formación básica de computación. La municipalidad ha subido videos municipales en YouTube y fotos en Picasa, entre otros sitios web, promoviendo el turismo y patrimonio cultural de la municipalidad. En el 2013, Patzún fue ganador del “Premio E-patrimonio” proporcionado por la Asociación Iberoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones- AHCJET. El premio fue otorgado debido a que se ha desarrollado una estrategia de uso de las redes sociales no solo para informar y obtener respuesta de los ciudadanos, sino para preservar y promover el patrimonio cultural de sus habitantes, principalmente Maya Kaqchikel. Estos desafíos y sus logros correspondientes promueven la gobernabilidad democrática e impulsan el desarrollo.

## LECCIONES APRENDIDAS

Difícilmente se logra una buena gobernabilidad sin la participación de la sociedad civil. Las interacciones constructivas entre ciudadano y gobierno ayudan tanto en asuntos prácticos como de percepción y conexión -sentirse incluidos-. En la práctica, no es posible que los alcaldes atiendan a cada ciudadano individualmente -buscan cierta eficacia para atender demandas e ideas, lo cual la sociedad civil facilita a través de su organización y consenso-.<sup>(7)</sup> A su vez, los municipios aprovechan la TIC para agregar las peticiones de sus ciudadanos. Con respecto a la percepción, la posibilidad de sentirse incluido fomenta la confianza ciudadana -económica, social y/o política- la cual se convierte en voluntad política que se usa para realizar reformas.

La voluntad política es la variable más usada cuando los socios municipales preguntan sobre el éxito de las prácticas de buena gobernabilidad. Está menos claro cómo se compone exactamente la voluntad política y cómo se la genera. De hecho, una investigación adicional sobre la voluntad política nos puede señalar cómo modificar las prácticas para mejorar las posibilidades de aceptación, adopción y éxito. La experiencia incipiente señala que el análisis de las redes sociales -(SNA por sus siglas en inglés) puede contribuir al conocimiento del flujo de ideas. Si bien la TIC también sirve para fortalecer la gobernabilidad, las falsas expectativas sobre su potencial ya han probado ser poco realistas en cuanto a su rol en el fomento del desarrollo.

Las buenas prácticas de gobernabilidad le prestan credibilidad a la democracia y hacen más factibles y tangibles las condiciones necesarias para el desarrollo. Las prácticas buscan asegurar la transparencia en la gestión y la participación activa de la ciudadanía contribuyendo a fortalecer la confianza entre ciudadanos y gobernantes. A través de una mayor y amplia participación, además, se busca disminuir los altos niveles de desigualdad. Se estima que la región pierde 26% de su potencial en el ámbito del desarrollo humano dada la desigualdad persistente.<sup>(8)</sup> Estas prácticas no son una panacea pero conjuntamente hacen

---

(7) Alfonso del Pino, P. (2013). La participación como elemento esencial de una sociedad civil activa. En M.T Nogales y S. Zelaya Fenner (eds.), *Gobernabilidad democrática en América Latina: Una discusión regional*. Washington DC, Estados Unidos: Instituto Republicano Internacional.

(8) Vanderbilt University. (2012). *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2012: Towards Equality of*

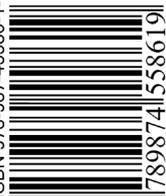
una gran diferencia en las localidades, fortaleciendo la sociedad civil e involucrándola en decisiones que impactan sus vidas. Los ciudadanos que observan los esfuerzos del Estado naturalmente se acercan más a sus comunidades en vez de buscar solucionar sus problemas con otras entidades y/o actores ilegales como las pandillas o narco-traficantes que imperan en la sociedad de los países de Guatemala, El Salvador y Honduras. Las buenas prácticas de gobernabilidad democrática fortalecen la presencia del Estado y le otorgan un rol esencial a los ciudadanos, ayudando a mejorar el desarrollo con resultados tangibles: más oportunidades económicas, mejor comunicación, más seguridad y transparencia y menos corrupción.



# CONDICIONES ESENCIALES PARA EL DESARROLLO



ISBN 978-987-45586-1-9



9 789874 558619