

Volumen 4 | Número 6 | Ene - Jun 2020 | ISSN-E: 2590-5333 | RAP-GLAP

Revista de Administración Publica del GLAP

RAP-GLAP

LAGPA/IIAS

Latin American Group
for Public Administration



GLAP/IICA

Grupo Latinoamericano
por la Administración Pública



ISSN-E: 2590-5333 / volumen 4 número 6, 2020 / Páginas: 3-6

Comité científico

Adrián Velázquez Vázquez

Ariel Ramírez

Bianor Scelza Cavalcanti

Edgar Varela Barrios

Fernando López Parra

Luis Solari de la Fuente

Rubén Darío Echeverri

Comité editorial

Edgar Varela Barrios

Director

César Rojas Alfonso

Editor en Jefe

Rubén Darío Echeverri

Coordinador Editorial

Eleonora Alzate Tijerino

Secretaria editorial y de Traducción

Jorge Alejandro Soto Perez

Diseño y diagramación

Ernesto Piedrahita

Asesor editorial y de Comunicaciones

**Soporte Editorial del International Institute
of Administrative Sciences (IIAS)**

Paul Joyce, IIAS Publications Director

Fabienne Maron, IIAS Scientific Administrator

Sofiane Sahraoui, IIAS General Director

Editorial Fundación Cíanara



Descripción

La Revista de Administración Pública del GLAP es un medio de comunicación internacional publicado en formato digital cuyo objetivo principal es la divulgación de productos de investigación, artículos, ensayos y reseñas en las áreas de la Administración Pública y de las Políticas Públicas. Otro de sus objetivos es constituirse en escenario de debates de las tendencias nacionales e internacionales, propiciando la reflexión sobre comparaciones y análisis acerca de las nuevas técnicas y enfoques en el campo de la Administración Pública, con el fin de generar un diálogo entre académicos y profesionales.

La revista está dirigida a investigadores, académicos y profesionales en los campos de estudio de la Administración Pública y las organizaciones públicas, así como a dirigentes, empresas públicas y privadas, emprendedores, administradores de empresas y de negocios y estudiantes de pre y de postgrado de diversas disciplinas.



Acerca del IIAS

El *International Institute of Administrative Sciences* (IIAS) es una organización internacional sin fines de lucro con fines científicos y una federación de Estados miembros, secciones nacionales y centros de investigación académica que elaboran conjuntamente soluciones de Administración Pública para los desafíos políticos de la época.

El IIAS se estableció en 1930, con sede en Bruselas (Bélgica). Su visión es ser un actor clave en el establecimiento de la agenda de gobierno a nivel mundial. Facilita proyectos de colaboración y estratégicos con los miembros y asociados. Acredita los programas de capacitación tanto académicos como profesionales, de acuerdo con las normas de las mejores prácticas de gestión pública y organiza eventos de alto impacto en los que participan tanto la administración pública como el mundo académico.

Es también un holding de instituciones internacionales y regionales autónomas (IASIA, EGPA, AGPA y LAGPA).

- The European Group for Public Administration (EGPA)
- International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA)
- Latin American Group for Public Administration (LAGPA)
- Asian Group for Public Administration (AGPA)



Contenido

Editorial

CÉSAR ROJAS ALFONZO	7
-------------------------------	---

Artículo de Investigación Científica

Que roben pero que salpiquen:

Aproximaciones a la cultura de la corrupción a través de la tolerancia a ésta en México.

<i>To steal, but to splash: culture of corruption approximations through its tolerance in Mexico</i>	9
--	---

ULISES FLORES LLANOS

RUBÉN HERNÁNDEZ

Artículos de Reflexión

La Implementación del enfoque de inclusión social en contextos urbanos

<i>The Implementation of the Social Inclusion Approach in Urban Contexts</i>	25
--	----

BAIRON OTÁLVARO MARÍN

Evolución de la disciplina de política pública y sus desafíos actuales

<i>The evolution of the public policy discipline and its current challenges</i>	37
---	----

LUIS FERNANDO AGUILAR VILLANUEVA

Políticas públicas de inclusión para afrodescendientes y agenda social
en el Decenio Internacional

<i>Public policies of inclusion for people of African descent and the social agenda of the International Decade</i>	52
---	----

JOHN ANTÓN SÁNCHEZ

Apuntes para conceptualizar y reflexionar sobre el caso COVID-19.

Una mirada temprana desde una perspectiva organizacional

Notes to conceptualize and reflect on the COVID-19 case.

<i>An early look from an organizational perspective</i>	70
---	----

ADRIANA VALENCIA ESPINOSA

Artículo de Revisión

Decentralization, Local Government and Democratic Political and
Economic Development in Latin America: An Overview and Assessment

<i>La descentralización, el gobierno local y el desarrollo democrático, político y económico en América Latina: Visión general y evaluación</i>	85
---	----

CRISTINA A. RODRÍGUEZ-ACOSTA

ALLAN ROSENBAUM

Reseñas	101
--------------------------	------------

Eventos	106
--------------------------	------------

Instrucciones a los autores.	108
---	------------



Editorial

Momentos de reflexión hemos tenido que afrontar en los últimos meses desde el inicio de la pandemia del COVID-19. Lo que inicialmente parecía ser la aparición de uno de tantos virus ya enfrentados por la humanidad, se ha convertido en un fenómeno que ha modificado todos los aspectos de la vida cotidiana. Desde las actividades más simples, hasta las más complejas, han tenido que ser reestructuradas. El aislamiento, junto al distanciamiento social, las medidas de higienización para prevenir los contagios; el teletrabajo, el estudio a distancia, la televenta y el uso masivo de la tecnología a través de internet para trabajar, estudiar, adquirir productos de consumo y para entretenerse. Durante estos meses ha quedado en evidencia lo precario de muchos servicios públicos y lo vulnerables que somos como seres humanos ante un flagelo invisible y hasta ahora desconocido. No escapan de esta situación, en el orden regional y mundial las políticas públicas, cuyo objetivo es el de garantizar derechos, asistencia y prestar servicio a la población en áreas como salud, educación, asistencia social, seguridad, cultura entre otras, que ayudan a disminuir las desigualdades sociales y pueden ser una poderosa herramienta para la integración social.

Es en el marco de esta nueva concepción de ser humano y ciudadano, más consciente con el medio ambiente, más colaborador y reflexivo que el *Latin American Group for Public Administration (LAGPA)*, expresión regional del *International Institute of Administrative Sciences (IIAS)*, comprometido las problemáticas actuales de América Latina y sus instituciones, tiene el gusto de ofrecerles a nuestros lectores, el número 6 de la revista del LAGPA/IIAS, siempre con elementos novedosos y análisis originales, temas sobre inclusión social, corrupción, descentralización y gobiernos locales, así como las configuraciones del ordenamiento social como consecuencia de la pandemia del COVID-19, vinculados de lleno con la gestión pública mundial y latinoamericana.

La inclusión social y la superación de la pobreza de los afrodescendientes en América Latina conforman el tema central del artículo “*Políticas públicas de inclusión para afrodescendientes y agenda social en el Decenio Internacional*”, escrito por el antropólogo y doctor en ciencias sociales John Antón Sánchez.

Los objetivos de Reconocimiento, Justicia y Desarrollo para los afrodescendientes; los avances del plan de acción de las Naciones Unidas, así como de algunos gobiernos y los Estados nacionales en esta materia, son los temas que plantea en este análisis de corte social y de política pública regional. Así mismo en su artículo revisa diversas acciones colectivas para un movimiento social afrodescendiente de las Américas.

Una inmersión analítica al fenómeno del COVID-19 desde una perspectiva organizacional crítica, constituye el foco analítico del artículo “*Apuntes para conceptualizar y reflexionar sobre el caso COVID-19. Una mirada temprana desde una perspectiva organizacional*” de la profesora Adriana Valencia Espinosa, investigadora de la Universidad del Valle, Colombia. El documento recoge los conceptos de riesgo y biopolítica para señalar que el coronavirus, COVID-19, es un riesgo que se integra a la modernidad.

La profesora Valencia analiza en su escrito algunas de las nuevas configuraciones del ordenamiento social que incorporan el uso de tecnologías de seguridad y control, así como aspectos sobre la instauración de lo que la autora llama “ethos de la precaución y el cuidado de sí”. Además, ilustra sobre cómo la respuesta organizada a la amenaza de la pandemia forja condiciones para la creación de un nuevo sujeto político transnacional capaz de participar y cuestionar los riesgos globales. También lanza una configuración de formas de relacionamiento, de trabajo, y educación, la mayoría mediadas por el uso de las tecnologías informacionales.

Una original aproximación a la cultura de la corrupción a través de la tolerancia a este flagelo en México aparece en el artículo “*Que roben pero que salpiquen*”: *Aproximaciones a la cultura de la corrupción a través de la tolerancia a ésta en México*” de los doctores Ulises Flores Llanos y Rubén Hernández Cid, docentes e investigadores mexicanos que encuadran en su foco analítico diversas tipologías de corrupción utilizando múltiples en la búsqueda de soluciones frente a la tolerancia políticas de la corrupción. El estudio intenta explicar empíricamente cómo las lógicas del funcionamiento del sistema político pueden tener un efecto en el incremento y persistencia de la corrupción en el caso mexicano. También identifica elementos de cultura política que ayudan a disminuir la tolerancia a la corrupción en la elección de perfiles políticos.

A su turno, Cristina A. Rodríguez-Acosta, PhD y Allan Rosenbaum profesores de Florida International University, United States comparten en su paper “*Decentralization, Local Government and Democratic Political and Economic Development in Latin America: An Overview and Assessment*” elementos que en buena medida recogen su experiencia como directores y evaluadores de proyectos de proyectos por agencias de gobierno nacionales, regionales y locales de Latinoamérica.

El marco temporal del documento recoge datos de 40 años en relación con el impulso para fomentar la descentralización para fortalecer los gobiernos locales del hemisferio. La relación entre la descentralización y la creación de instituciones democráticas, el gobierno local y el desarrollo económico se incluye también como factor de impulso al mejoramiento de la calidad de las políticas públicas en el área. Se presentan asimismo sugerencias para profundizar los procesos de descentralización que permitan fortalecimiento de los gobiernos locales en América Latina.

Contamos en este número con la participación de uno de los expertos mundiales más renombrados en la teoría de las políticas públicas, el doctor Luis Aguilar Villanueva con un completo y actualizado estudio sobre la evolución de la disciplina de política pública y sus desafíos actuales que arroja líneas centrales para la caracterización de la disciplina de la política pública y plantea desafíos actuales.

Recoge aspectos del nacimiento de la disciplina de Política Pública, la posterior recepción de la disciplina en América Latina y finalmente, agudas consideraciones sobre la situación actual de la disciplina y principales desafíos.

Esperamos que tengan una buena y provechosa lectura.

César Rojas Alfonso
EDITOR EN JEFE

Ernesto José Piedrahita
ASESOR EDITORIAL Y DE COMUNICACIONES





“Que roben pero que salpiquen”: Aproximaciones a la cultura de la corrupción a través de la tolerancia a ésta en México.

“To steal, but to splash”: culture of corruption approximations through its tolerance in Mexico

ULISES FLORES LLANOS, FLACSO¹
RUBÉN HERNÁNDEZ CID, ITAM²

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de investigación.

Recibido: 22/05/2020

Revisado: 28/05/2020

Aceptado: 29/06/2020

Resumen

La corrupción es uno de los problemas más lacerantes en diversas áreas de su ocurrencia a nivel mundial. Comprender la diversidad de tipologías de corrupción, así como su comportamiento a través de diversos indicadores es un primer paso para hallar soluciones. Uno de los campos menospreciados en diversos sentidos ha sido la perspectiva de los elementos culturales de la corrupción. En esta investigación se resaltan los elementos de cultura política que pueden tener relación con la tolerancia a la corrupción. A través de datos de la Encuesta Nacional de Cultura Política de 2012 en México, se analizan algunos elementos como las preferencias por la democracia o las partidistas, con el fin de encontrar elementos para explicar empíricamente cómo las lógicas del funcionamiento del sistema político pueden tener un efecto en el incremento y persistencia de la corrupción en el caso mexicano. Se elaboran un análisis de correspondencias múltiples, así como un modelo de regresión logística multinomial para calcular los riesgos relativos de elegir políticos deshonestos, incapaces o bien, ninguno. Se encuentra que preferir ningún partido político, ser tolerante a las ideas de los demás, preferir las democracias, no aceptar la corrupción de funcionarios públicos, tener una actitud crítica a la transparencia del gobierno y tener mayor escolaridad son elementos de cultura política que ayudan a disminuir la tolerancia a la corrupción en la elección de perfiles políticos.

Palabras clave: corrupción, tolerancia a la corrupción, cultura política, comportamiento político, México, análisis de correspondencia múltiple, regresión logística multinomial.

Abstract

Corruption is one of the most serious problems in several areas of its occurrence worldwide. Understanding the diversity of corruption typologies, as well as their behavior through various indicators, is a first step in finding solutions. One of the underrated fields has been the perspective of the cultural elements of corruption. This research highlights the elements

1 Profesor – Investigador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Coordinador del Programa en Políticas Públicas Comparadas en Flacso México. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM, Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos, Flacso – México, Doctorado en Políticas Públicas, CIDE. E-mail: fflores@flacso.edu.mx

2 Profesor – Investigador, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Jefe del Departamento Académico de Estadística del ITAM. Licenciatura en Actuaría UNAM, Doctor en Matemáticas Aplicadas en Ciencias Sociales, Université Pierre Mendes-France (Grenoble II). E-mail: ruben.hernandez.cid@itam.mx

* Cómo citar: Flores Llanos, U. (2020) y Hernández Cid, R. (2020). “Que roben pero que salpiquen”: Aproximaciones a la cultura de la corrupción a través de la tolerancia a ésta en México.

of political culture that may be related to tolerance to corruption. Through data from the 2012 National Survey of Political Culture in Mexico, some elements such as preferences for democracy or partisans are analyzed, in order to find elements to empirically explain how the logics of the functioning of the political system can have an effect on the increase and persistence of corruption in the Mexican case. A multiple correspondence analysis is developed, as well as a multinomial logistic regression model to calculate the relative risk of choosing dishonest, incapable politicians or none at all. It is found that preferring any political party, being tolerant to the ideas of others, preferring democracies, not accepting the corruption of public officials, having a critical attitude towards government transparency and having more educative level are elements of political culture that help to decrease tolerance to corruption in the choice of political profiles.

Keywords: corruption, tolerance to corruption, political culture, political behavior, Mexico, multiple correspondence analysis, multinomial logistic regression.

Introducción

En tiempos recientes, la corrupción ha sido entendida como un mal de la sociedad que afecta ámbitos diversos donde desarrollamos la vida personal y social, los ámbitos económicos, políticos, gubernamentales. Ha de decirse que incluso afecta aquellos de la confianza y las relaciones interpersonales ya que las modalidades de la corrupción tienen como mecanismo operante la utilización de mentiras, fraude y abuso de poder para la obtención oportunista de beneficios ilegales, inmorales, anti-éticos. Por sus diversas áreas de afectación, se ha definido a ésta de innumerables formas. Sin embargo, en la década de los ochenta se popularizó una definición que centró el problema en el ámbito de acción gubernamental: “la corrupción es el abuso de la función pública con fines privados” (Rose Ackerman, 1988, Nye, 1976).

Sin embargo, esta definición ha venido quedando rebasada ante el asombro de los casos que se imprimen en las páginas de la realidad. Funcionarios públicos y gobiernos, empresarios y empresas, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil se han visto involucrados en casos de escándalo, que han tenido efectos indeseables en la sociedad: la defraudación de las arcas públicas y privadas y la acción inmoral de personas que aprovechan sus posiciones relativas de poder para beneficios personales o de grupo. En esa tra-

yectoria sobre las concepciones de la corrupción, se entreteje uno de las concepciones que ha sido criticada pero poco entendida: la de las percepciones y prácticas de lo que podría conformar la cultura política como posible nexo causal en la explicación de la persistencia de la corrupción.

En tiempos recientes diversos estudios han tratado de redefinir el problema, ya que los fenómenos que acapara la corrupción son más vastos y complejos de lo que se había pensado. La manifestación del fenómeno de la corrupción tiene diversos mecanismos causales. Dichos mecanismos pueden enmarcarse metodológicamente en explicaciones centradas en el individuo (Rose-Ackerman, 1999, Morris, 2003; De Graaf, 2007; Thompson, 2013) u otras centradas en la noción de acción colectiva (Persson, Rothstein & Teorell, 2013) y organizacional (Adving, et.al., 2000; Meier, 2000; Warren, 2004; Pinto, Leana & Pil, 2008). Algunas otras investigaciones han desarrollado perspectivas que ponen énfasis en los elementos de carácter normativo, centrando los análisis en la conducta del individuo ya sea el funcionario público o el ciudadano.

En el contexto mexicano, la corrupción sucede en diversos ámbitos, es tolerada y es, peor aún, normalizada tanto en el gobierno como en aquellos espacios que competen a prácticas ciudadanas. Uno de los mecanismos de tolerancia a la corrupción se normaliza a través de la aceptación de la arbitrariedad en las prácticas gubernamentales, en las políticas públicas y en la forma de hacer política. Las prácticas y perspectivas políticas delimitan la acción política permisible (Almond & Verba, 1969; Johnston, 1983; Zhang & Kim, 2017) y ayudan a configurar las expectativas sobre el funcionamiento de los gobiernos e instituciones, políticos y funcionarios. Si los ciudadanos consideran que el funcionamiento normalizado de sus instituciones, se encuentra construido sobre la base de ciertos perfiles de políticos, de funcionarios corruptos, concebirán un contexto de corrupción permisible.

Bajo esta perspectiva, comprender la corrupción puede circunscribirse como actos referentes a prácticas, hábitos y valores que subyacen en la cultura o bien, en las prácticas, perspectiva

y concepciones hacia lo que puede constituir el comportamiento político de la sociedad y sus figuras de autoridad. En contextos de corrupción dichas valoraciones y perspectivas están orientadas por una lógica de obtención de beneficios anti éticos e inmorales, establecidos como una instrumento de “intercambio” que intentan generar mecanismos regulares, *modus operandi* de instituciones y agentes sociales para la obtención de beneficios (Arellano, 2012; Dieter & Shore, 2005). Sobre esta base de perspectivas, preferencias y valores de la cultura y acción políticas se debe entender hasta qué grado la corrupción está llenando los vacíos de la acción estatal, ante la ausencia de legalidad, del estado de derecho, de la moral social, de la ética de los individuos, de la capacidad de respuesta gubernamental, de tal forma que llega a funcionar como un mecanismo de cooperación social, para intentar cubrir huecos del correcto sistema institucional. El problema central del entendimiento, estructura y combate de la corrupción se da en la forma de concebir y conceptualizar dichos actos.

El objetivo de este ensayo es establecer la noción de cultura política, o bien, de preferencias, perspectivas y prácticas del entendimiento de la política como un conjunto de elementos que reflejan las concepciones de individuos en torno al poder político y algunos de sus valores asociados como la preferencia partidista, la tolerancia a las ideas de los demás o la preferencia por un sistema político en particular, democrático o autoritario, o la tolerancia hacia funcionarios públicos corruptos. Dichos elementos entran en juego para explicar las posibilidades de que los ciudadanos tengan cierto nivel de tolerancia hacia algún tipo de político, intentando resolver un dilema: se prefiere un político honesto pero incapaz, uno capaz pero deshonesto o bien, ninguno.

Para encontrar un posible nexo causal que permita entender por una parte, la concepción de lo que podría ser la cultura de la corrupción y por otro, delimitar un campo de análisis empírico de las posibles manifestaciones de dichos comportamientos que definen a la corrupción y sus vínculos con el elemento abstracto de la cultura, se decidió hacer una análisis cuantitativo para el caso mexicano, basado en la Encuesta

Nacional de Cultura Política de 2012, la cual fue el último instrumento realizado por el gobierno mexicano en el tema.

En la primera parte se esbozan algunos argumentos en torno a la concepción de la corrupción y se desarrollan los elementos que dan sustento al marco teórico de esta investigación., mientras que en la segunda se elaboran dos modelaciones estadísticas: un análisis de correspondencias múltiples, el cual ayuda a configurar las relaciones entre categorías más parecidas de algunos reactivos asociados a la cultura política de los mexicanos, para después analizar las que presentan posibilidades para explicar la mayor probabilidad de rechazo del tipo de político en cuestión a través de un modelo logístico multinomial.

Marco Teórico.

La corrupción es un tema que puede abordarse desde múltiples perspectivas teóricas y disciplinarias, dada la multiplicidad de elementos, contextos y relaciones de análisis que suscita dicho problema. Dichos enfoques podrían en muchas ocasiones llegar a ser contrapuestos, dados los énfasis y nivel de análisis de las relaciones que se quieran resaltar. Sin embargo, para poder centrar nuestra discusión se hace una distinción sencilla: los estudios que explican las causas de la corrupción y los estudios que explican los efectos de la misma. Algunos de los estudios que versan sobre las causas de la corrupción hacen énfasis en las decisiones y preferencias de los individuos, los que consideran que tiene orígenes sociales y establecidos en las pautas culturales (Fisman & Miguel, 2006; Dieter & Shore, 2005) o bien los que consideran que la corrupción es de grupos e inducida a través de ellos (Arellano, 2012). Adicionalmente, se encuentra la perspectiva institucional, que considera no sólo el cálculo del costo de oportunidad, la racionalidad de las decisiones de los individuos, sino que considera que las instituciones son las responsables de alojar y, al mismo tiempo, el único camino para combatirla (Morris, 1999; Rose-Ackerman, 2006; Fisman & Gatti, 2006).

Si consideramos la definición clásica de corrupción de “el abuso del poder público para

beneficios privados”, estamos limitando la comprensión de una parte inicial en el entendimiento de las relaciones de corrupción que es: ¿por qué elegimos a gobernantes corruptos? La respuesta es obvia: no sabemos que lo serán. Sin embargo, podemos observar algunos elementos que puedan esclarecer la persistencia de una condición de la conducta corrupta, la cual la constituye su tolerancia. Es decir, qué tanto las personas son permisivas de un estatus quo de abuso de autoridad que puedan tolerar a la conducta corrupta de los políticos.

En las tradiciones mexicanas, algunos dichos o frases populares han sintetizado la lógica y funcionamiento del sistema político mexicano: “El que no transa, no avanza” o “Que roben pero que salpiquen”, son frases del dominio popular mexicano que constituyen una síntesis del funcionamiento de la corrupción generadas por la interacción entre las instituciones gubernamentales y la población en general. Su surgimiento podría representar una forma en la que los intercambios para la obtención de beneficios y mejoras de distintos tipos pueden hacerse a través de acciones de carácter ilegal: “la transa”, el robo, lo ilícito, la farsa, el embuste (Flores, 2019). Durante mucho tiempo, dichas frases han caracterizado y caricaturizado las formas de operar acuerdos, de entender la conducta política de los gobernantes en México y establecer los límites borrosos y abusos marcados del poder.

¿Por qué en un país como México se pueden remarcar estas frases como parte de su idiosincrasia?, ¿Qué implicaciones tiene la aceptación de este tipo de frases en un contexto de alta percepción de corrupción? En un contexto como el mexicano, la caracterización de los ciudadanos y sus valores compartidos resalta el hecho de que estas reglas han prevalecido como parte del entendimiento de sus prácticas y arreglos institucionales, conformando un contexto, lógica de operación y acción sociales.

A este tipo de lógicas insertas en la percepción y entendimiento de los ciudadanos respecto de la vida política y administrativa, las llamamos cultura porque sintetizan lógicas y hábitos implícitos en la cotidianidad (Verba, 1969; Johnston, 1983; De Graaf, 2007; Casar, 2007; Flo-

res, 2019). En este sentido, se puede definir a la cultura como un conjunto de modos de vida, costumbres y saberes que operan como parte de la interacción social; con ello, se forman esquemas de pensamiento y acción, hábitos que conforman respuestas habituales ante contextos similares de un entorno o situación a resolver. Este conjunto compartido de acciones y valores constituyen equilibrios que posteriormente sirven para operar las organizaciones. En el concepto de costumbre de Weber, la cultura forma reglas inconscientes que son aceptadas en un entorno social y que prevalecen. Cada contexto, familia, comunidad, país, organización, genera lógicas propias de interacción que definen el sistema de intercambio del entorno local (Flores, 2019).

Una cuestión fundamental a resaltar es que las pautas culturales se desarrollan bajo lógicas aceptadas y normalizadas, que en el caso de la corrupción son poco visibles por su carácter ilegal e ilícito. Dichas prácticas y costumbres se encuentran ocultas en la cotidianidad. Éstas han generado una simbiosis en el funcionamiento de las instituciones al generar cierto grado de operatividad en los sistemas gubernamentales y de la sociedad.

De esto, no podemos saber con exactitud la relación causal entre los elementos culturales y la influencia de las instituciones como generadoras de actos de corrupción. Es decir, no podemos saber exactamente si la cultura que forma este tipo de hábitos es causa de la corrupción o si la corrupción genera un sistema de acuerdos de cultura corrupta entre individuos y organizaciones, que opera incluso a nivel institucional (Flores, 2019).

Lo que sí se puede hacer es plantear la ocurrencia de escenarios en la lógica de la corrupción. Con ello, podemos establecer algunas de las siguientes relaciones: 1. lógicas culturales en los ciudadanos que aceptan establecer un mecanismo de corrupción, para obtener beneficios personales; 2. como entendimiento de un mecanismo en el que se dan y operan las relaciones de poder y autoridad para negociar beneficios; 3. la identificación costumbres corruptas como vínculos para acceder y brindar servicios públicos; 4. la interacción de los valores y principios

culturales interpretados como mecanismo de comunicación entre los individuos con el fin de borrar las limitaciones institucionales dadas. En síntesis, la corrupción puede constituir un modo de operar las cosas, una llave de comportamiento informal entendida intersubjetivamente entre actores sociales para la obtención de beneficios particulares o de grupo, y a nivel institucional pueden estar contribuyendo de manera sistemática a establecer los canales que facilitan la presencia de actos de corrupción, sistemas de reglas o incluso, sistemas políticos que facilitan la lógica de la tolerancia a la corrupción.

La vigencia de este tipo de relaciones de corrupción podría hablar de un papel deteriorado de las instituciones, huecos en las reglas donde la corrupción encuentra su espacio para compensar y aminorar los efectos de la desigualdad económica, política o social, es decir, en el acceso a servicios, en la obtención de beneficios públicos y el acceso a la protección del estado donde la corrupción pervive como un mecanismo de obtención de lo que se desea, por medios indirectos e ilícitos, antiéticos e inmorales. En este sentido, la corrupción constituye un mecanismo indirecto de obtención de beneficios ante la debilidad del estado de derecho o del funcionamiento institucional correcto (Schleifer & Vishny, 1993). El debilitamiento de las instituciones y de la legalidad disminuye a su vez las probabilidades de identificar y sancionar adecuadamente a quienes incurren en actos corruptos. (Flores, 2019) En general, las transacciones basadas en una condición de ventaja, obtenida por medios inaceptables, que pueden implicar relaciones asimétricas de poder, económicas o de información, bien podrían considerarse como derivadas de actos de corrupción (Flores, 2019: 46).

El acto de corrupción actúa bajo una lógica de toma y daca, donde los individuos involucrados evalúan el costo de oportunidad de las decisiones en correspondencia con los diversos beneficios potenciales. Las limitaciones interpuestas por los diseños institucionales en diversas ocasiones no contienen sanciones claras o bien, éstas representan un costo bajo (Rose-Ackerman, 2006; Lambsdorff, 2006), por lo que rebasar dichas limitaciones se torna una tarea más fácil.

En un contexto democrático, diversos actores luchan por mantener el estatus quo o llevar sus preferencias a ser las que rijan las decisiones. Particularmente los actores políticos en América Latina, han estado rodeados de escándalos de corrupción durante los últimos años. Un punto importante por entender es: ¿Por qué las personas eligen a políticos corruptos? Probablemente esta pregunta no sea la adecuada porque la respuesta es simple: no saben que serán corruptos... o sí? En México existió un caso de un presidente municipal que, al buscar la re-elección en su municipio, dijo en su campaña que en su anterior gobierno sí había robado, pero poquito. El resultado fue que él ganó la reelección. (Animal Político, 2014; Martínez, 2014; Flores, 2019)

Sin duda, el establecimiento de cierto status-quo sobre el cual se hacen las cosas de forma normal, establece parámetros donde los actores establecen un juego de negociaciones y prácticas perversas. El vínculo entre la cultura y la corrupción implica entender a ésta última como una práctica que intenta “justificar” con un pago tangible o intangible, la decisión de participar en un acto de corrupción o bien, justificar o tolerar un acto de corrupción con la expectativa de recibir algo a cambio o de minimizar el efecto que provocaría una situación de corrupción en el contexto en el que se suscita.

La tolerancia a la corrupción se puede relacionar al menos con dos situaciones, sobre todo en el contexto mexicano: 1. Durante muchos años, la corrupción fue el mecanismo abierto por el cual se hacían y operaban las cosas en el sistema político, incluso de forma institucional; la distribución de beneficios públicos, la forma de hacer negocios (Canales, 2015) fueron estableciendo lógicas de acción informal con diversas figuras de autoridad que operaban las instituciones. 2. La tolerancia a la corrupción parece ser un medio por el cual se pueden justificar actos de corrupción, por un lado, y por otro, mantener la expectativa de que todo aquel político o funcionario puede obtener pagos extra en compensación por un buen servicio; sobre todo cuando la gente está dispuesta a pagar un sobre precio por obtener lo que quiere, así sea esto un beneficio intangible.

La tolerancia a la corrupción puede ser una buena aproximación para entender si diversos factores circunscritos en la cultura política, es decir, en pautas y valores en torno a un sistema político o las concepciones de los ciudadanos en torno a cómo valoran las cualidades de su gobierno, podrían estar relacionadas con cierta aceptación de políticos corruptos o que en algún sentido, puedan estar asociadas a la tolerancia del abuso de autoridad pública.

El ejercicio del poder se puede dar a diversas escalas organizacionales. En el sistema político mexicano, a diversos niveles, se fue construyendo una relación perversa de negociación con las figuras de autoridad. En muchos sentidos, la idiosincrasia de las negociaciones llevó a establecer como un elemento de mayor importancia, el conocer a los tomadores de decisiones, el estar cerca del círculo de decisión, que la elección de una autoridad capaz, competente, con conocimientos. Establecer estos mecanismos llevó a los ciudadanos al cálculo de valoraciones del toma y daca para obtener lo que se quiere. Si un político honesto no te da acceso a los servicios públicos, o si uno capaz tampoco, preferirás uno corrupto si éste te los garantiza. O bien se preferirá ninguno, porque no estás dispuesto a establecer negociaciones que insinúen algún acto indebido, bajo tu marco valorativo. Las conductas basadas en relaciones recíprocas no constituirían un acto de corrupción, hasta el momento en el que favorecer parcialmente a una persona se pone por encima de cualquier otro criterio de carácter más objetivo, a fin de conseguir beneficios determinados, (Mauro, 1995; Mushtaq, 2006 ; Morris, 2003).

En esta investigación nos limitamos a establecer sólo algunas aproximaciones valorativas de la concepción de los ciudadanos respecto de sus preferencias por ciertos valores vinculados a la cultura política, con el fin de establecer un esquema que caracterice los posibles elementos detrás de los mecanismos de tolerancia a la corrupción que han permanecido intrínsecos a la dinámica política y administrativa en México.

De esta forma, socialmente hemos conformado una serie de ideas sobre el funcionamiento de las instituciones y sus figuras de autoridad.

Se han desarrollado claves sociales que permiten formar una interacción peculiar con las instituciones gubernamentales y que conforman legados funcionales, asimilados como cultura política. Los ciudadanos establecen un parámetro sobre el cual evalúan el funcionamiento con respecto a figuras de autoridad, tales como los políticos electos, y cómo justifican los perfiles de éstas que bien pueden asociarse con la conducta corrupta o con un gobierno ineficiente. Ante la elección de un político corrupto o deshonesto y su condicionamiento a entregar resultados, el ciudadano promedio puede llegar a mostrar una aceptación del funcionario que potencialmente puede robar, ser deshonesto o bien, ser incapaz. Con ello, se evidencia un grado de tolerancia que justificaría un acto corrupto, normalizado, tolerado, justificado por la idea del cumplimiento laboral o asociado con un escenario donde éste tipo de personas son las que llegan a los puestos de elección pública. La percepción de las figuras de autoridad como gente conforman estructuras detrás del pensamiento de la cultura de los individuos, que justifican las dinámicas de corrupción que se suscitan en el país.

Otro ejemplo de ello puede ser la preferencia por algún tipo de político, cuyas características centrales para la toma de decisión de un elector podrían enfocarse en la honestidad o en la capacidad. Si ambas características no pueden ser encontradas al mismo tiempo, preferirían elegir “ninguno”. Si ambas características entran en competencia y sólo se puede elegir una: “capaz pero deshonesto” o bien, “honesto pero incapaz”, los electores entrarían en un dilema sobre qué priorizar y hacia cuál inclinar la expectativa del comportamiento político en el ejercicio del poder. Dichas decisiones marcan un perfil particular de ciudadano que vincula su noción de relaciones de poder con figuras de autoridad y de la política hacia las características no sólo de sus preferencias, sino de la forma en la que concibe el status quo de interacción con el sistema político y su funcionamiento.

En este sentido, la tolerancia a la corrupción constituye un reflejo de las prácticas culturales basadas en las preferencias políticas: elegir la deshonestidad a cambio de la capacidad, la inca-

pacidad a cambio de la honestidad, o bien, preferir mejor ninguna antes que flexibilizar en un sentido negativo mis valores y estándares decisionales. Esta lógica de tolerancia a la corrupción establece la forma en la que se conciben las relaciones de poder, la forma en que opera el sistema de favores y beneficios entre agentes sociales inmorales para producir actos de corrupción. Esto conforman un sentido de la acción sobre cómo se vive la dinámica de un sistema político donde la corrupción ha permeado diversos niveles, para establecer el debilitamiento del estado de derecho a favor de un sistema basado en la negociación de la tolerancia a la corrupción.

Los ciudadanos conciben cómo funciona el sistema de favores en sus países, a diversas escalas y niveles, incluso cuando de forma pública no se acepte. Esta normalización de las excepciones que los ciudadanos “aceptan”, siendo parte del sistema de corrupción, parecen tener un criterio de tolerancia dentro de la sociedad. Los favores, la informalidad, los vistos buenos de los líderes locales, las licencias y la obtención de contratos por medio de negociaciones, constituyen secretos a voces en el funcionamiento de una sociedad. De acuerdo con Haller & Shore (2005), “a nivel local, en diversas culturas, los regalos y los sobornos establecen llaves sociales que aseguran el acceso a redes informales para la gente, con pocos recursos económicos, insuficientes beneficios por parte del estado, con acceso limitado a bienes y servicios.”

En la literatura existen diversos estudios sobre corrupción que intentan abarcar dicha complejidad y toman en cuenta otras dimensiones que pueden contribuir a una comprensión más fiel del fenómeno. Los estudios de Thompson (2013); Haller & Shore, (2005); Serra & Wantchekon (2012) establecen características de análisis de la corrupción que implica entenderla como un fenómeno organizacional, institucional y como una práctica social, pública y privada, formal e informal que establecen los individuos como parte de una relación social. Como puede observarse, los múltiples campos de acción donde los actos de corrupción se pueden presentar son diversos, lo que puede representar, por un lado, la formación de diversas tipologías de la

corrupción, pero por otro, un mismo sentido en términos de su lógica de acción.

En esta diversidad y complejidad de elementos culturales e institucionales que definen a la corrupción, nuestra pregunta fundamental a responder es: ¿De qué forma se da la tolerancia a la corrupción de políticos en México? Y ¿qué características incrementan la probabilidad de la tolerancia a la corrupción en México? Para responder este cuestionamiento se plantea la siguiente metodología.

Metodología

A continuación se describen algunos elementos asociados con la corrupción y su tolerancia por parte de los ciudadanos mexicanos. Se utiliza la Encuesta Nacional de Cultura Política (ENCUP, 2012) la cual tiene representatividad a nivel nacional para los mayores de 18 años. Se elabora primero un análisis de correspondencias múltiples y posteriormente un modelo de regresión logístico multinomial, para establecer la relación entre algunos elementos relacionados con la cultura política, entendida ésta como prácticas e ideas en torno a la política, preferencias y percepciones características de los individuos que nos permitan conformar una aproximación plausible de los niveles culturales. Estos reflejarán su relación con el entorno político que viven y su asociación a la tolerancia a la corrupción. Con ello se analiza la tolerancia a la corrupción como parte del funcionamiento del sistema político mexicano, de su administración pública y del papel auto concebido de los ciudadanos en la sociedad con sus preferencias políticas, manifestadas en diversas variables.

La variable que se establece como dependiente en el modelo logístico muestra la preferencia de los individuos (pol_honest) por políticos capaces pero deshonestos (0), la cual es la categoría de referencia y sobre la cual se establecerán las interpretaciones en el modelo logístico multinomial, con las otras categorías: (1) honestos pero incapaces, y (2) ninguno.

Tabla 1. Variables consideradas en los modelos de correspondencias múltiples y en la regresión logística multinomial.

Tipo de variable	Nombre	Variable / Categoría de Codificación
Dependiente³	Preferencia por algún político. (pol_honest)	Prefiere político: 0 Capaz pero deshonesto 1 Honesto pero incapaz 2 Ninguno
Explicativas	Tolera funcionarios públicos corruptos (corr_fp_dummy)	0 Si tolera funcionarios públicos corruptos 1 No tolera funcionarios públicos corruptos
	Partido político de preferencia. (partido)	0 Ninguno; 1. PAN; 2 PRI; 3 PRD; 4 Otro
	Preferencia por un sistema político (pref_democ)	0 Autoritarismo 1 Le da lo mismo 2 Democracia
	Grado de transparencia de acciones de gobierno (g_transpar)	0 Mucho 1 Poco 2 Nada
	Convencer con argumentos o seguir a la mayoría (obediencia)	0 Obedecer a la mayoría 1 No intentar convencer 2 Intentar convencer con argumentos
Control	Nivel de escolaridad (escolaridad)	0 Primaria 1 Secundaria 2 Preparatoria 3 Licenciatura

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, como variables explicativas se eligieron las siguientes: *i)* corr_fp_dummy, que identifica a quienes sí aceptan o toleran a los funcionarios corruptos (0) y a quienes rechazan funcionarios públicos corruptos (1); *ii)* la variable partido identifica la preferencia partidista, aquellos que prefieren ninguno (0) codificada como categoría de referencia, y se muestran sólo los partidos Acción Nacional (PAN=1), Revolucionario Institucional (PRI=2), de la revolución democrática (PRD=3) y otros (4); *iii)* la variable pref_democ identifica a quienes prefieren la democracia (2), a los que les da lo mismo (1) o bien aquellos que prefieren el autoritarismo (0); *iv)* la variable g_transpar establece la percepción de transparencia que tiene el gobierno con los niveles de nada (2), poco (1) o mucho (0), siendo esta última la de referencia y, *v)* la variable obediencia, que ordena a quienes prefieren obedecer sin cuestionar las decisiones de la mayoría (0), a quienes a pesar de no coincidir con la mayoría, no intentan convencer a los demás de sus argumentos (1) y a quienes si intentan convencer a los demás con sus propios argumentos (2). Cada una de estas variables pretende generar una caracterización de individuos que responden a cierto patrón de pensamiento: gente que prefiere la democracia al autoritarismo, que intenta convencer de sus diferencias argumentando, que tienen un criterio con el que juzgan la transparencia del gobierno, que prefieren no aceptar funcionarios públicos corruptos, que tiene cierta preferencia política determinadas; estos elementos caracterizan un proxi de los valores de cultura política de los ciudadanos en México y en cómo estas características pueden influir en elegir a ningún político antes que elegir a algunos deshonesto o incapaz para con ello, ceder a algún tipo de político con una característica negativa.

3 En el modelo de correspondencias múltiples no existe variable dependiente, por lo que se ve la relación general entre todas las categorías de todas las variables.

Resultados y discusión.

Se observan lo siguiente⁴. El porcentaje de variación explicado por dos dimensiones del modelo de correspondencias múltiples representa el 75.4% del total, lo cual resulta un buen ajuste. Un detalle sobre la lectura de este tipo de modelos es que agrupan, en al menos dos dimensiones, varianza explicada. En este caso la primera dimensión agrupa 65.9% de la variación entre categorías mientras que la dimensión 2 concentra el 9.5%. En el cuadro anexo de inercias y masas del modelo, se observa que la categoría que más pesa en la explicación de la dimensión 1 es la de elegir **ningún** político⁵ antes de uno deshonesto o incapaz, mientras que en la dimensión 2 la que tiene mayor peso es la categoría de “me da igual” en la elección entre un sistema político democrático versus autoritario.

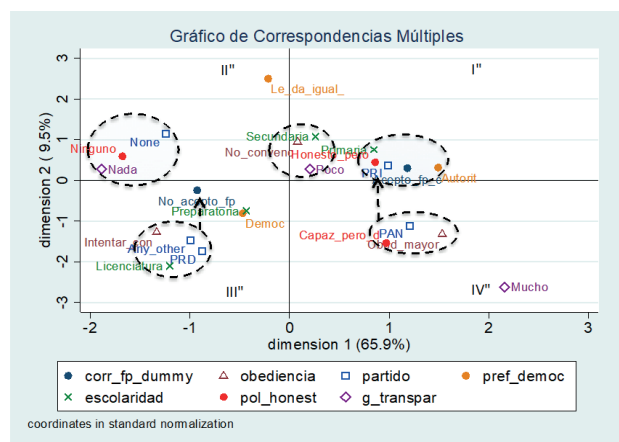


Gráfico 1. Correspondencias Múltiples para corrupción y cultura política.

Fuente: Elaboración propia.

Se observa que se forman cinco “clusters” identificables; en el cuadrante I se forman dos grupos⁶. El grupo más cercano al origen del pla-

no se forma con las categorías de aquellos que tienen nivel educativo de secundaria, de personas que consideran que *la gente puede tener sus ideas pero no deben intentar convencer a los demás* y que perciben como *poco* el grado de transparencia de las decisiones gubernamentales. Cercano a ese grupo, en el mismo cuadrante pero más separado del origen, se encuentra compuesto por aquellas personas que prefieren un político *honesto pero incapaz*, tienen escolaridad de nivel *primaria*, tienen preferencia política por el PRI, pueden tolerar que *funcionarios públicos sean corruptos* y prefieren un sistema político *autoritario*, por lo que estas categorías se encuentran más relacionadas entre sí de acuerdo a sus frecuencias observadas.

Haremos ahora la lectura del grupo que se encuentra en el cuadrante IV. Como apunte para esta argumentación, en estos modelos se hace primero una lectura sobre la dimensión de más peso, es decir, asumiendo primero como si las categorías se movieran sobre un solo eje. En ese sentido, las flechas indican que, considerando momentáneamente sólo la dimensión 1, de forma horizontal el cluster en el cuadrante IV y el del I, serían muy similares. Esto resulta interesante porque el grupo descrito anteriormente es similar en la dimensión 1 al del cuadrante IV que agrupa a las personas que prefieren a un político capaz pero deshonesto, aquellos que tienen preferencia política por el PAN y que prefieren obedecer la voluntad de la mayoría dejando de lado sus ideas.

Este primer hallazgo hace sentido con uno de los argumentos de campaña del presidente López Obrador y que sigue mencionando ya como gobernante: la existencia del “PRIAN”⁷, es decir una conjunción del PRI y el PAN como si se

4 La interpretación de las inercias del modelo de correspondencias múltiples, se hace en el cuerpo del texto sólo a través del gráfico con el fin de observar las relaciones entre las variables que tienen mayor nivel de explicación. La técnica de correspondencias múltiples es sobre todo gráfica, permite visualizar de manera rápida y efectiva la cercanía entre categorías que resultan similares. Para mayor detalle ver Greenacre, 2007. Se adjunta el cuadro de masas e inercias en el anexo.

5 En el gráfico de correspondencias, la variable *pol_honest*, sus categorías están marcadas con un punto rojo, son: ninguno, honesto pero incapaz, capaz pero deshonesto. La variable del sistema político es *pref_democ* que identifica a quienes prefieren la democracia, autoritarismo o les da igual entre éstos.

6 Se utilizan círculos punteados para visualizar estos grupos de manera más práctica.

7 El concepto del PRIAN se le atribuye al político Luis Sánchez Aguilar, líder del partido Social demócrata en la década de 1990, para dar a entender las alianzas del entonces partido en el gobierno (PRI) y el partido de oposición (PAN) para sacar adelante diversas reformas legales en el Congreso. Posteriormente, el concepto fue retomado cuando el entonces Jefe de gobierno del Distrito Federal para aludir a la coalición de estos partidos en la Asamblea Legislativa de la capital; posteriormente usa el término PRIAN para denotar esta fusión informal en las campañas políticas.

tratara del mismo partido. Aunque este término hace alusión a la coalición de estos partidos en las votaciones del congreso, es interesante observar que en términos de la dimensión 1 de nuestro índice de correspondencias múltiples, parecería señalar que las preferencias políticas de la gente ven como muy similares al PRI y al PAN. Adicionalmente, coincide con el grupo que tiene características que en términos de nuestro análisis se asocian más con características asociadas con la tolerancia a la corrupción, es decir, aquellos que eligen a algún político con características de deshonestidad o incapacidad⁸, que toleran funcionarios públicos corruptos y preferirían el autoritarismo.

Por su parte, en el cluster II que se encuentra en el cuadrante II se observa a aquellos que se podrían identificar fácilmente con un grupo más “crítico”, es decir prefieren ningún partido político, piensan que el gobierno es nada transparente, quienes prefieren ningún político a tener que optar por uno incapaz o deshonesto. En el cluster del cuadrante III, aunque la categoría de quienes no aceptan funcionarios públicos corruptos esta fuera del círculo, se puede asociar con las categorías de éste si consideramos en primera instancia la dimensión 1⁹. Primero, dentro del círculo punteado se observa el cluster conformado por aquellas personas que tienen preferencia política por el PRD o cualquier otro partido, que tienen escolaridad de licenciatura, que aceptan que las personas que piensan diferente a ellos los puedan intentar convencer. Adicionalmente, la flecha nos indica que pueden ser similares en gran proporción de la varianza¹⁰ a aquellos que no aceptan funcionarios corruptos y relativamente cerca de quienes tienen escolaridad preparatoria y prefieren un sistema político democrático. Por último, en las categorías outliers (valores atípicos) está quienes piensan

que la transparencia del gobierno es mucha, ubicados en el cuadrante IV pero muy lejos de los grupos o quienes les da igual en la elección entre democracia o autoritarismo, ubicados en la parte superior del cuadrante II.

En la Tabla 2, se muestran los resultados del modelo logístico multinomial¹¹. Se optó por mostrar sólo los riesgos relativos del modelo, de tal forma que se facilitara la lectura de éste.

Continuando con este argumento, de forma generalizada en el grupo de los que eligieron un político honesto pero incapaz, se observa que las posibilidades de elegir al PRI o al PAN disminuyen en alrededor de 4 puntos porcentuales con respecto a quienes eligieron ningún partido, mientras que elegir al PRD disminuye más, en alrededor de 27%. La categoría que aumenta 16.9% es la de elegir algún otro partido político. En la misma variable de elección de partido político pero en el grupo de los que eligieron ninguno, se observa que la elección de cualquier partido político disminuye, incluso cuando dicen elegir otro partido distinto a los principales partidos que existían en 2012, con respecto a quienes eligieron ningún partido político. La disminución oscila el 40% al elegir algún partido y 16% en elegir otro, esto también indica que éste grupo que elige ningún político prefiere ningún partido político, antes que elegir alguno de los existentes.

En la variable de preferencia por autoritarismo, le da lo mismo o una democracia se observa un hallazgo fundamental. Aquellos que prefieren un político honesto pero incapaz aumentan sus posibilidades muy poco, 6.6%, de darles lo mismo entre una democracia o autoritarismo con respecto a elegir un sistema autoritario, mientras que para el mismo grupo bajan las posibilidades en 1% de elegir una democracia con respecto a elegir un sistema autoritario en comparación con el grupo que elige al político capaz pero deshonesto.

8 Aunque la pregunta hace alusión a la preferencia por políticos honestos pero incapaces, la connotación adicional de incapacidad reflejaría un elemento negativo que condiciona la expectativa auto-negociada de la cultura política del ciudadano, guardar la esperanza de un político honesto, pero que al final termina en el desencanto de la incapacidad, es decir, más de lo mismo.

9 Se coloca la flecha para hacer la interpretación de manera similar a la interpretación hecha en páginas previas con el cluster del cuadrante I y IV.

10 Varianza del 66% para la dimensión 1, como ya se había indicado. Esto hace que los resultados en esta dimensión particular puedan tomarse de esa forma. En la dimensión 2, eje vertical, la proporción de la varianza explicada es mucho menor, de 9.5%, por lo que ya no se realiza este mismo ejercicio.

11 Se realizó el modelo logístico multinomial en el programa STATA 14. Se ponderó el modelo por las frecuencias de la base para obtener coeficiente representativos de la población.

Tabla 2. Resultados del Modelo Logístico Multinomial.

Tolerancia a políticos deshonestos o incapaces, ENCUP 2012.

Corrupción en Políticos	RRR	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf.	Interval]
Capaz_pero_deshonesto	(Categoría base para la comparación)					
Honesto_pero_incapaz						
corr_fp_dummy						
No_acepto_funcionarios corrup	0.940	0.001	-84.04	0.000	0.938	0.941
obediencia						
No_convencer	1.470	0.001	420.82	0.000	1.467	1.472
Intentar_convencer	1.295	0.001	235.37	0.000	1.292	1.298
partido						
PAN	0.938	0.001	-58.15	0.000	0.936	0.940
PRI	0.976	0.001	-25.81	0.000	0.974	0.978
PRD	0.729	0.001	-262.36	0.000	0.728	0.731
Otro	1.169	0.003	72.59	0.000	1.165	1.174
Pref_x_democracia						
Da lo mismo	1.066	0.001	54.16	0.000	1.063	1.068
Democracia	0.989	0.001	-12.1	0.000	0.988	0.991
escolaridad						
Secundaria	0.859	0.001	-163.01	0.000	0.857	0.860
Preparatoria	0.664	0.001	-385.54	0.000	0.663	0.665
Licenciatura	0.934	0.001	-61.75	0.000	0.932	0.936
constante	1.532	0.002	307.92	0.000	1.528	1.536
Ninguno						
corr_fp_dummy						
No_acepto_funcionarios corrup	1.385	0.001	418.22	0.000	1.383	1.387
obediencia						
No_convencer	2.311	0.002	806.24	0.000	2.307	2.316
Intentar_convencer	2.434	0.003	749.29	0.000	2.429	2.440
partido						
PAN	0.517	0.001	-568	0.000	0.516	0.518
PRI	0.578	0.001	-573.52	0.000	0.577	0.580
PRD	0.601	0.001	-427.53	0.000	0.599	0.602
Otro	0.840	0.002	-79.31	0.000	0.837	0.844
pref_democ2						
Da lo mismo	1.505	0.002	327.33	0.000	1.502	1.509
Democracia	1.439	0.001	374.5	0.000	1.437	1.442
escolaridad						
Secundaria	1.015	0.001	14.94	0.000	1.013	1.017
Preparatoria	0.886	0.001	-109.28	0.000	0.884	0.888
Licenciatura	1.240	0.001	188.03	0.000	1.238	1.243
constante	0.614	0.001	-319.74	0.000	0.613	0.616

Fuente: elaboración propia

Mientras tanto, para el grupo de los que eligen ningún político con respecto al grupo de comparación, aumenta en 50% elegir el que les da lo mismo y en 43% elegir una democracia ambas posibilidades con respecto al autoritarismo. Esta es otra de las características fundamentales del grupo que elige ninguno comparado con aquellos que eligen un político deshonesto, ya que aumentan las posibilidades de preferir una democracia en 43 veces más. De forma muy general se observa que se disminuyen las posibilidades de tener como característica mayor nivel educativo en contraste con tener primaria para el grupo que elige un político honesto pero incapaz, mientras que en el grupo que elige ninguno, las posibilidades de tener licenciatura con respecto a los que tienen primaria aumenta hasta en 24%, con respecto al grupo de referencia. A continuación, para facilitar la interpretación de algunos resultados del modelo y enfatizar una el elemento de la preferencia política por tipo de político elegido, tipo de sistema político y partido político se calcularon los efectos marginales, sintetizados en la siguiente gráfica.

En la gráfica superior izquierda se observan las probabilidades de elegir un tipo de político capaz pero deshonesto. La línea con las probabilidades más bajas es la de aquellas personas que tienen preferencia por ningún partido político o bien por otro que no sean los partidos más grandes en México (PRI, PAN, PRD)¹² y que baja aún más cuando eligen como sistema político a una democracia o bien, cuando muestran apatía al darles lo mismo. En el gráfico superior derecho se observan las probabilidades de elegir un político honesto pero incapaz. Se observa que aquí las probabilidades de elección aumentan, sobre todo para quienes prefieren un sistema político autoritario y tienen preferencia política por el PAN o el PRI. Una cosa que debe resaltarse de estas dos primeras gráficas es que las probabilidades de elegir este tipo de políticos que tienen al menos una connotación negativa es que aumentan sus probabilidades de elección si la persona prefiere un sistema político autoritario.

En contraste muy claro y a favor de nuestra argumentación, en el gráfico inferior izquierdo se observan las probabilidades de elegir ningún

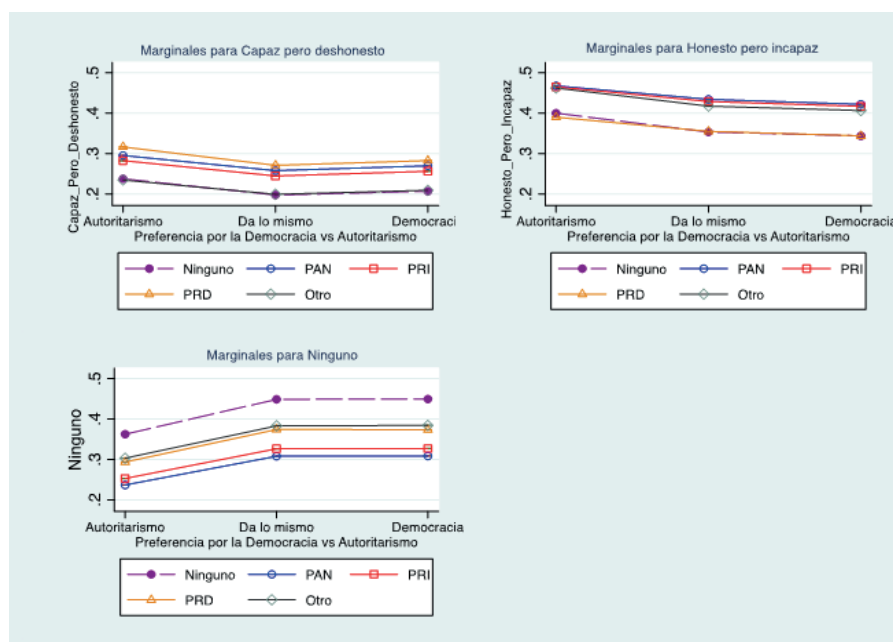


Gráfico 2. Efectos marginales para la variable dependiente de tipo de político elegido, controlado por tipo de sistema político y partido de preferencia.

Fuente: Elaboración propia

12 Los partidos políticos más grandes para el año 2012. Cabe señalar que prácticamente El PRD sufre una migración hacia Morena en muchos de sus líderes y bases, al seguir a Andrés Manuel López Obrador en la candidatura a la presidencia de 2018.

político, antes que uno incapaz o deshonesto. Aquí las probabilidades de elegirlo aumentan conforme se prefiere una democracia, o al menos les da lo mismo. Se observa también que éstas probabilidades son más bajas para quienes manifiestan preferencias políticas por el PAN o el PRI, mientras que las probabilidades más altas son de las de aquellos que eligen ninguno, tal como lo observábamos en la lectura de los riesgos relativos del modelo.

Conclusiones

La corrupción está basada en la forma en la que nos relacionamos con el poder y el poder se expresa en las manifestaciones cotidianas de la relación entre las personas: en la forma en la que negociamos perversamente con la autoridad, en la forma en la que comprendemos las diferencias habituales de negociación para influir en las decisiones de los demás, en los mecanismos que leemos de la realidad para establecer una lógica de toma y daca en el funcionamiento de las instituciones. Estos mecanismos parecerían difíciles de observar. En muchos sentidos en las sociedades latinoamericanas parecerían estar a la vista de todos pero ocultos cuando se quiere hacer una medición y revisión sistemática de estas valoraciones de tipo más cultural. Si la cultura expresa nuestros hábitos y prácticas en torno a nuestra comprensión y relación con el poder, entonces la corrupción tiene también manifestaciones culturales.

En la cultura política los ciudadanos manifiestan no sólo sus preferencias por un partido, sino por sistemas políticos, hábitos para entender el diálogo en las democracias, niveles en los que perciben y piensan que se dan resultados de políticas públicas como la transparencia gubernamental o incluso, la tolerancia a la corrupción de figuras de autoridad, como los políticos electos o los funcionarios públicos. Esta tolerancia a la corrupción llama la atención porque ha sido un elemento recuperado en algunas encuestas de percepción sobre temas de corrupción y democracia, pero poco analizado. La tolerancia a la corrupción es un proxy de cómo podemos entender los niveles de corrupción de los países

cuando estos reflexionan sobre qué tan normalizado se encuentra el problema. Aquellas personas que tienen cierto grado de tolerancia a la corrupción podrían indicar qué tanto el sistema político considera la existencia de mecanismos informales de negociación para hacer que las cosas se realicen, para acceder a bienes y servicios, para establecer negociaciones de tipo perverso con instituciones y figuras de autoridad.

Estos mecanismos de negociación son percibidos por la gente, los cuales los interiorizan y en otros casos, rechazan para establecer un lucha en contra de la lógica sistémica de la corrupción. Esto nos permitió establecer una medición de cómo ciertas valoraciones del sistema político están asociadas a una mayor tolerancia a la corrupción. Con ello, la intención fundamental es reivindicar los estudios que pueden hacer énfasis en las valoraciones de tipo cultural, con las prácticas y perspectivas políticas que delimitan la acción política permisible y que pueden arrojar elementos con los cuales entender las dimensiones de un problema de suyo complejo.

De esta forma, damos evidencia empírica de cómo las valoraciones en torno a diversas prácticas, hábitos, preferencias, como valores y manifestaciones de la cultura política, pueden dar paso a perfiles que pueden tener mayores probabilidades de perpetuar un sistema de lógica de corrupción o uno que podría disminuirla. En ese sentido, nuestras variables abonan en lo que en términos del comportamiento esperado de un sistema político democrático, serían benéficas para disminuir la corrupción y en cómo también diversos elementos que forman parte del funcionamiento del sistema político y administrativo se reflejan como parte de la lógica institucional informal percibida por los ciudadanos.

Ejemplo de lo anterior, aquellas personas que prefieren un sistema político democrático, tienen mayores probabilidades de elegir ningún político antes que uno incapaz o uno deshonesto. Esta variable nos ayuda en primera instancia a poder definir personas que no están dispuestas a ceder sus valoraciones éticas y transgredir en la afectación al elegir un político con un defecto que redundaría en una afectación pública. Prefieren elegir ningún político antes que alguno con

característica negativa. En términos de los estudios de la democracia, habla también de un posible desgaste de las figuras políticas y sus partidos políticos, de tal forma que es mejor privilegiar la no elección de alguno de estos, antes que dañar el espacio público con una decisión así.

El hecho de que las características de preferir ningún partido político, el respetar que los demás tengan ideas distintas e intenten convencer a los demás, el preferir una democracia, el no aceptar un funcionario público corrupto converjan en que algunos ciudadanos elijan “ningún político”, nos habla precisamente de cómo las valoraciones que se tienen de estos elementos de cultura política pueden tener un papel importante en la sociedad en el mantenimiento o rechazo del estatus quo, de la lógica basada en la tolerancia a la corrupción. Por ello, diríamos de forma sintética que es fundamental entender cómo los ciudadanos forman sus criterios de elección, cómo valoran y conciben el papel de estas figuras de autoridad, cómo conciben el papel de un sistema político en particular, cómo es la interacción con la interface de acción gubernamental, porque cada una de esas elecciones con lleva una valoración del contexto político y éstas tendrán un efecto en las elecciones adecuadas, concepciones éticas en torno del funcionamiento de un sistema político.

En el contexto mexicano, este escenario era el que existía en el año 2012. Con ello, se resaltan dos realidades que en el momento ya eran señaladas: 1. La corrupción era un problema persistente, pero la gente seguía manifestando preferencias políticas acordes al mantenimiento del status-quo, y; 2. El entonces candidato López Obrador señalaba la existencia del “PRIAN”, como partidos que representaban lo mismo. Al parecen, en las preferencias colectivas, esta hipótesis parecería sostenerse, la gente concebía estos partidos de forma muy similar.

Finalmente, en el sentido más que sintético diremos que a mayor cultura política democrática, mayor es la probabilidad de rechazar sistema político con una lógica basada en la corrupción. En el otro lado de la moneda, si dejamos que la gente siga prefiriendo el autoritarismo, que no se

abra a la discusión pública, que se acepte a funcionarios públicos corruptos, que prefiera obedecer a la mayoría sin posibilidad de escuchar a los demás, que se prefiera no cambiar las preferencias políticas a pesar de los resultados que ofrecen los partidos políticos, que prefieran un político deshonesto o incapaz, con todos estos elementos estaremos incrementando las probabilidades de persistencia y tolerancia a la corrupción. Porque, después de todo, a algunos sigue sin importarles que los políticos roben, siempre y cuando salpiquen.

Referencias

- Almond, Gabriel; Verba, Sidney (1989) [1963], *The civic culture, Political attitudes and democracy in five nations*, SAGE Publications, California, USA.
- Arellano Gault, David (2012) ¿Podemos reducir la corrupción en México? D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Andvig Jens Chr.; Odd-Helge Fjeldstad; Inge Amundsen; Tone Sissener; Tina Søreide (2000), *Research on corruption: a policy oriented survey*. NORAD Final report, December.
- Balachandrudu, K. (2006). Understanding Political Corruption. *The Indian journal of political science*, 67 (4), 809-816.
- Billger, S., & Goel, R. (2009). Do existing corruption levels matter in controlling corruption? Cross country quantile regression estimates. *Journal of Development Economics* (90), 299-305.
- Casar, María Amparo (2007), La cultura política de los políticos en el México democrático, Cuadernos de Trabajo no. 193, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, México.
- De Graaf, DJalt (2007) Causes of corruption, towards a contextual theory of corruption, *Public Administration Quarterly*, vol. 31 no. ½, spring – summer 2007, pp. 39 – 86.
- Encuesta Nacional de Cultura Política (ENCUP, 2012)*, Secretaría de Gobernación - IPSOS, México.
- Fisman, Ray & Roberta Gatti (2006) *Bargaining for bribes: the role of institutions*, at: Rose-Ackerman, Susan (2006), *International Handbook of the economics of corruption*, Edward Elgar, USA, 127–139 pp.
- Flores, Ulises (2019), ¿Porqué persiste la corrupción en México? Gobiernos ineficientes o ciudadanos corruptos, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Greenacre, Michael (2007), *Correspondence analysis in practice*, Chapman & Hall /CRC, 2nd edition, NY, USA.

- Haller, Dieter, & Cris Shore (2005), *Corruption, antropological perspectives*. London: Pluto Press.
- Johnston, Michael (1983), "Corruption and Political Culture in America: An empirical perspective", at: *The Journal of Federalism*, no. 13, Winter, Center for the Study of Federalism, Philadelphia, USA.
- Khan, Mushtaq H. (2006), *Determinants of corruption in developing countries: the limits of conventional economics analysis*, at: Rose-Ackerman, Susan (2006), *International Handbook of the economics of corruption*, Edward Elgar, USA.
- Lambsdorff, Johann Graf (2006), *Causes and consequences of corruption: What do we know from a cross section countries?* At: Rose-Ackerman, Susan, (2006), *International Handbook of the economics of corruption*, Edward Elgar, USA, pp. 3-51.
- Martínez, Jan (2014), "Robé, sí, pero poquito" en: *El País*, 20 de Julio de 2014, España.
- Mauro, Paolo (1995), *Corruption and growth*, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 110, No. 3 (Aug., 1995), pp. 681-712.
- Meier, Kenneth J., J. L. Polinard and Robert D. Wrinkle (2000) *Bureaucracy and Organizational Performance: Causality Arguments about Public Schools*, American Journal of Political Science, Vol. 44, No. 3, July, pp. 590-602.
- Meier, Kenneth & Lawrence O'Toole (2006), *Bureaucracy in democratic State*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- Morris, Stephen (2003) "Corruption and the Mexican Political System: continuity and change" at: *Thrid World Quarterly*, vol. 20, no. 3, The new politics of corruption, January pp. 623-643.
- Morris, Stephen D. (2003) "Corruption and Mexican political culture", *Journal of the Southwest*, Vol. 45, No. 4, Winter 2003, pp. 671-708.
- Persson, Anna; Bo Rothstein; Jan Teorell (2013) "Why anticorruption reforms fail? – Systemic corruption as a collective action problem", *Governance: An international Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 6 no. 3 pp. 449-471
- Pinto, J., Leana, C., & Pil, F. (2008). *Corrupt organizations or organizations of corrupt individuals? Two types of organization level-corruption*. *Academy of Management Review*, 33 (3), 685-709.
- Rose-Ackerman, Susan (1999), *Corruption and government, causes, consequences and reform*, Cambridge University Press, 266 pp.
- Rose-Ackerman, Susan (2006), *International Handbook of the economics of corruption*, Edward Elgar, USA, 615 pp.
- Serra, Danila; Leonarda Wantchekon (2012) *New advances on experimental research on corruption*, Emerald Books, 300 pp.
- Thompson, Dennis (2013) *Two concepts of corruption*, Edmond J. Safra Working papers, no. 16, August, Harvard University.
- Warren, Mark E. (2004) What does corruption mean in a democracy? *American Journal of Political Science*, vol 48 no.2, april, pp. 328-343.
- Zhang, Yahong & Kim Min-Hyu (2017), "Do public corruption convictions influence citizens' trust in government? The answer might not be a simple yes or no", at: *The American Review of Public Administration*, October, vol. 1, num 14. USA.
- Páginas de internet:
- Animal Político; redacción (2014), *Gana en Nayarit candidato que dijo "sí robe, pero poquito"*, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2014/07/gana-en-nayarit-candidato-que-dijo-si-robe-pero-bien-poquito/> 7 de Julio de 2014, consultado el 14 de marzo de 2020.
- Capital Digital (2019), *Términos acuñados por la mismísima Cuarta Transformación*, disponible en: <https://www.capital-mexico.com.mx/nacional/primor-y-prian-cuales-su-significado/> 1 de mayo de 2018, consultado el 15 de marzo de 2020.
- Saavedra, Luís (2018), *¿De dónde nace e término PIRAN y a qué se refiere?* En: *Breaking*, sección Nación disponible en: <https://breaking.com.mx/2018/05/de-donde-nace-el-termino-prian-y-a-quienes-se-refiere/> consultado el día 15 de marzo de 2020

Anexo 1

Resultados del modelo de correspondencias múltiples.

Variables / categorías	overall			Dimensión 1			Dimensión 2		
	mass	quality	%inert	coord	sqcorr	%inert	coord	sqcorr	%inert
corrup_fp_dummy									
Si tolera	0.063	0.9	0.065	1.181	0.892	0.088	0.306	0.009	0.006
No tolera	0.08	0.9	0.051	-0.926	0.892	0.069	-0.24	0.009	0.005
pref_democ2									
Autoritarismo	0.031	0.797	0.058	1.49	0.792	0.069	0.318	0.005	0.003
Da los mismo	0.024	0.54	0.028	-0.215	0.026	0.001	2.501	0.513	0.152
Democracia	0.087	0.642	0.028	-0.471	0.452	0.019	-0.806	0.19	0.057
cp_politic									
Capaz pero deshonesto	0.036	0.659	0.046	0.969	0.484	0.034	-1.536	0.175	0.085
Honesto pero incapaz	0.057	0.849	0.034	0.859	0.817	0.042	0.449	0.032	0.011
Ninguno	0.05	0.87	0.108	-1.677	0.854	0.140	0.593	0.015	0.018
partido									
Ninguno	0.044	0.874	0.058	-1.242	0.779	0.069	1.142	0.095	0.058
PAN	0.024	0.625	0.042	1.205	0.557	0.035	-1.113	0.068	0.03
PRI	0.049	0.839	0.038	0.987	0.822	0.048	0.372	0.017	0.007
PRD	0.02	0.474	0.033	-0.879	0.303	0.015	-1.741	0.171	0.06
Otro	0.005	0.535	0.008	-0.994	0.407	0.005	-1.475	0.129	0.011
obediencia									
Obedecer a mayoría	0.026	0.734	0.06	1.531	0.664	0.061	-1.316	0.071	0.045
No intenten convencer	0.082	0.573	0.013	0.08	0.027	0.001	0.954	0.547	0.075
Intentar convencer	0.035	0.909	0.051	-1.333	0.804	0.062	-1.27	0.105	0.056
escolaridad									
Primaria	0.04	0.714	0.03	0.846	0.64	0.029	0.759	0.074	0.023
Secundaria	0.046	0.379	0.019	0.261	0.109	0.003	1.081	0.27	0.054
Preparatoria	0.028	0.273	0.018	-0.434	0.192	0.005	-0.746	0.081	0.016
Licenciatura	0.028	0.698	0.055	-1.202	0.485	0.041	-2.099	0.213	0.124
g_transpar									
Mucho	0.014	0.768	0.067	2.158	0.634	0.064	-2.617	0.134	0.095
Poco	0.102	0.48	0.007	0.203	0.376	0.004	0.281	0.104	0.008
Nada	0.027	0.778	0.081	-1.885	0.775	0.095	0.281	0.002	0.002

Fuente: Elaboración propia con datos de ENCUP 2012.



La Implementación del enfoque de inclusión social en contextos urbanos

The Implementation of the Social Inclusion Approach in Urban Contexts

BAIRON OTÁLVARO MARÍN¹

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de reflexión

Recibido: 21/02/2020

Revisado: 21/04/2020

Aceptado: 29/06/2020

Resumen

El artículo analiza el proceso de implementación de políticas de inclusión social en contextos urbanos caracterizados por el aumento de relaciones sociales de exclusión y desigualdad social. Se examinan las medidas que fueron construidas para enfrentar los fenómenos de desigualdad, exclusión y violencia en centros urbanos como Santiago de Cali-Colombia. Se realiza un trabajo cualitativo que combina la revisión de textos gubernamentales y no gubernamentales, así como la entrevista a actores claves de la política durante el periodo 2008-2018, mostrando las dificultades cognitivas y prácticas de las políticas de inclusión social relacionadas con la ambigüedad e inercia de las intervenciones públicas en el ámbito local.

Palabras clave: Desigualdad social, ciudades inclusivas, inclusión social, gobernanza local.

Abstract

The article analyzes the process of implementing social inclusion policies in urban contexts characterized by the increase in social relations of exclusion and social inequality. The measures that were constructed to face the phenomena of inequality, exclusion and violence in urban centers such as Santiago de Cali-Colombia are examined. A qualitative work is carried out that combines the review of governmental and non-governmental texts, as well as the interview of key policy actors during the period 2008-2018, showing the cognitive difficulties of social inclusion policies related to the ambiguity and inertia of the public interventions at the local level.

Keywords: Social inequality, inclusive cities, social inclusion, local governance

Introducción

Aquí se reflexiona sobre el enfoque de inclusión social en las políticas sociales del siglo XXI, una mirada con la cual se valoran problemas sociales y se generan acciones de intervención social que requieren pertinencia, continuidad, impacto y progresividad en los presupuestos públicos. Para

¹ Trabajador Social, Magister en Políticas Públicas, Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor del Departamento de Administración y Organizaciones de la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle- Cali-Colombia. E-mail: bairon.otálvaro@correounivalle.edu.co

* Cómo citar: Otálvaro Marín, B. (2020). La Implementación del enfoque de inclusión social en contextos urbanos.

Revista de Administración Pública del GLAP, 4(6), páginas 25-36.

repensar estos enfoques se requiere de nuevas miradas sobre los conceptos de exclusión² e inclusión, nociones que poseen un auge significativo en las políticas públicas ante el aumento de desigualdades estructurales originadas por ingresos, patrimonio y educación (Piketty, 2014), y la emergencia de nuevas desigualdades sociales originadas por los desarrollos tecnológicos y los estándares institucionales y normativos que diferencian a los países en la actualidad (Mosca-reño y Carvajal, 2015).

Se toma como caso de análisis la política de inclusión social formulada e implementada en Santiago de Cali³, un asentamiento poblacional regional (pacífico colombiano) y subregional (sistema de ciudades del departamento), anclado en el sur occidente colombiano, específicamente en el departamento del Valle del Cauca. Territorio caracterizado por presentar altos niveles de concentración de la tierra y la riqueza en pocas manos, por poseer procesos de tercerización del mercado laboral, así como por el debilitamiento de los proyectos colectivos de sociedad y de inversión en capital humano, lo que comprueba las serias limitaciones de la institucionalidad pública local y regional para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos en este territorio (Ortíz y Uribe, 2007). Se plantea la necesidad de construir respuestas a dichos problemas median-

te la formulación y puesta en marcha de políticas de inclusión social que superen su carácter reactivo y avancen en estrategias y acciones efectivas en términos de bienestar material y subjetivo.

El deterioro de los indicadores sociales del Valle del Cauca están relacionados con la persistencia estructural de la pobreza, el aumento de fenómenos de violencia y crimen organizado⁵ que se viven con mayor fuerza en ciudades como Buenaventura, Cali, Tuluá y Cartago⁶, la desigualdad económica, la cobertura y calidad en sectores como educación, salud, agua y saneamiento básico; también se manifiesta como un problema prioritario el déficit de vivienda digna (cuantitativo-cualitativo) y la disminución de los ingresos tributarios per cápita de los diferentes municipios que hacen parte de este departamento.

Los problemas de concepción, diseño e implementación de las políticas públicas de inclusión social en la ciudad de Cali, la principal ciudad del departamento del Valle, un territorio donde las políticas sociales no han sido comprensivas de los fenómenos de pobreza⁷, desigualdad social y violencia que padecen los habitantes de esta localidad. Son políticas que carecen de referentes teóricos y prácticos que permitan distinguir cómo afecta la exclusión social a los sectores urbanos que viven el debilitamiento de una

2 Entiéndase por exclusión social, aquellas personas o grupos sociales que se encuentran imposibilitados o inhabilitados, para el ejercicio de sus derechos sociales. Sin embargo, una noción más moderna del concepto de exclusión social, alude a distintas situaciones o procesos sociales que facilitan las condiciones de precariedad o vulnerabilidad de grupos o poblaciones (Golbert, 2004).

3 Es una ciudad que posee según las estimaciones de población 2.369.829 habitantes para el año 2015 (Departamento Administrativo de Planeación, 2014).

4 Según el Departamento Administrativo de Planeación Departamental (2014), se evidencia que la tierra para el uso agrícola está concentrada en la siembra de cultivos permanentes de caña de azúcar con el 81,3%, le siguen los cultivos transitorios (8,6%), centrados en la siembra de maíz y frutales (8,2%), hortalizas (1,4%), y tubérculos (0,5%). Sobre el tema de la distribución de la tierra, investigadores como Uribe (2014) plantean que, en el Valle del Cauca, se ejecutó un ordenamiento particular del territorio y la población, una estrategia que favoreció al sector gremial azucarero de carácter terrateniente, y que dejó de lado factores como las comunidades y el medio ambiente (2014: p. 145)

5 Según la Personería Municipal de Cali (2014), la situación de inseguridad, violencia y criminalidad en Cali (capital del Departamento del Valle del Cauca), está asociada a dinámicas de conflicto protagonizadas por diversas agrupaciones que se disputan el territorio, el tráfico y expendio de estupefacientes. La Personería Municipal de Cali, informa que durante el periodo del 1 enero al 4 de octubre de 2014 se registraron 1.137 muertes violentas, situación que constituye a Santiago de Cali en una de las más violentas del país.

6 Según Villarraga (2015, 76), en estas ciudades o territorios que antes dominaban las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia), ahora existe "el surgimiento o reorganización de grupos ilegales de coerción territorial violento que emulan las AUC, y que buscan controlar el negocio del narcotráfico como las denominadas bandas criminales de La Empresa, Los Rastrojos, las Autodefensas Campesinas del Norte y la Organización Nueva Generación que aparentemente están conformadas por el cartel del Norte del Valle".

7 En este estudio se argumenta que la pobreza no es solamente un problema material, reduccionista y susceptible de ser cuantificable; dado que se reconoce que "la pobreza es un fenómeno social multifacético, fácil de percibir, pero difícil de definir y más aun de medir adecuadamente" (Grynspar, 2008, 72). En Colombia se tienen dos metodologías de medición de la pobreza: la pobreza monetaria y multidimensional. En la primera, la unidad de análisis se construye a partir del cálculo de ingresos monetarios de los hogares, y en la segunda, el cálculo se realiza mediante la evaluación de cinco variables que son: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y la juventud, trabajo, salud, servicios públicos y condiciones de la vivienda (Casas, 2009).

sociedad salarial, la crisis de los sistemas de protección social en términos de acceso al trabajo digno, y el aumento de nuevas formas de vulnerabilidad social en grupos poblacionales como la infancia, los jóvenes, las mujeres y los grupos étnicos (Ziccardi, 2008).

En el terreno de la formulación e implementación de políticas de inclusión social⁸, se puede referenciar una experiencia de intervención estatal que muestra la combinación de políticas e intervenciones públicas de corte reactivo y prospectivo. Las primeras se han caracterizado por ser políticas de “mano dura”, medidas que como en El Salvador (un país azotado por la violencia, la persecución y criminalización de jóvenes pandilleros), han mostrado ser arbitrarias, cortoplacistas e ineficientes para controlar la delincuencia juvenil y el crimen organizado (Instituto Universitario de Opinión Pública – IUDOP, 2014). Las segundas, las políticas llamadas de inclusión social, que se han caracterizado por intentar abordar la compleja trama de actores violentos y problemas estructurales no resueltos en los territorios, mediante acciones orientadas a generar planes, estrategias y protocolos de acción que se orientan a incluir a los sujetos segregados, violentados y vulnerados por la sociedad, y a fomentar una cultura de la inclusión social establecida a partir de la garantía de derechos a los ciudadanos (Quiceno y Peñaloza, 2011).

Las estrategias de ciudades y territorios inclusivos en ciudades como Cali, tienen el desafío de avanzar en la búsqueda de soluciones a los problemas estructurales de la población como la pobreza⁹, la exclusión social y la violencia; pro-

blemas complejos que son enfrentados con respuestas simples, mediante el uso de estrategias que se fundamentan en la retórica de la inclusión social, acciones que no resuelven los problemas estructurales de la ciudad. En esta dirección, se plantea la necesidad de incorporar diversos sectores y actores en la acción de gobierno, en la perspectiva de construir soluciones basadas en la actuación en red, como un nuevo proceso de gobernar, orientado a dotar al gobierno de las capacidades requeridas para dirigir a la sociedad en el marco de procesos democráticos, participativos y deliberativos (Aguilar, 2016).

Metodológicamente, se utilizó un enfoque cualitativo para el análisis de políticas públicas, una estrategia que permite obtener una aproximación a los fenómenos sociales y las intervenciones estatales en el nivel nacional, regional y local desde la voz de los actores sociales (Obando y Otálvaro, 2013). Se realiza énfasis en la opción cualitativa para realizar una lectura realidad, desde una perspectiva situada, mecanismo que permite entender los problemas del bienestar material y subjetivo de los ciudadanos en contextos de alta conflictividad y vulnerabilidad social como Santiago de Cali.

Se realizó énfasis en las actividades de producción de conocimiento basadas en la revisión documental¹⁰ y en los aportes de diversos actores participantes de esta propuesta metodológica, entre ellos, actores gubernamentales e investigadores sociales interesados en estos temas de ciudad, violencia e inclusión social¹¹. Se realizaron tres momentos de abordaje de la realidad estructurados en las fases de descubrimien-

8 Las políticas de inclusión social, tienen como perspectiva las teorías de la justicia social, políticas que muestran el progresivo aumento de acciones públicas que promueven la ampliación de las oportunidades, capacidades y libertades de los sujetos (Sen, 2000). La incorporación de estos nuevos paradigmas y enfoques en las políticas sociales, ubica al Estado como garante de unas condiciones iniciales para que los ciudadanos desarrollen sus capacidades y potencialidades (Sen, 2000; Corredor, 2010).

9 Según la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, la población pobre es aproximadamente 585.824 personas que corresponden al 26,1% de la población caleña (Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2012, 22).

10 En particular las fuentes documentales analizadas son: Documentos institucionales referidos a Planes de Desarrollo Departamental y Municipal de Cali, en el período 2012 – 2015. Estudios de organismos internacionales que dan lineamientos de política pública a territorios como el Valle del Cauca (PNUD – 2008). Literatura especializada sobre la noción de justicia social, políticas públicas y políticas sociales. Y búsqueda y análisis de bases de datos en los temas centrales de la política social como: pobreza, desigualdad y violencia.

11 Se realizó un taller de investigación sobre el tema de ciudades inclusivas con funcionarios de la Contraloría Municipal de Santiago de Cali, entrevistas a funcionarios públicos del Municipio de Santiago de Cali, y se presentaron resultados de este trabajo con una ponencia, en el Encuentro Internacional de Investigadores de Administración realizado en la ciudad de Bogotá los días 24 y 25 de noviembre de 2015. La fuente oral permite de manera directa escuchar las palabras, los relatos y voces de sujetos individuales o de representantes comunitarios sobre el avance y limitaciones de las políticas de inclusión social en Cali.

to (compilación de textos gubernamentales y no gubernamentales, apoyado con el contraste de entrevistas semiestructuradas), codificación (selección de la información recabada en categorías analíticas) y relativización (interpretación de la información recabada del contexto urbano).

El abordaje del problema de la exclusión social y la violencia en las ciudades, se constituye en una categoría multidimensional que requiere de un enfoque cualitativo para entender las causas profundas y raíces de los conflictos sociales, así como la manera de intervenir los diversos factores, circunstancias y situaciones sociales que afectan a individuos y colectivos sociales vulnerados, impidiéndoles superar sus condiciones de pobreza y constituirse como actores estratégicos en el desarrollo sostenible e inclusivo en centros urbanos como Santiago de Cali.

Aproximaciones teoricas al enfoque de inclusion en contextos urbanos

La investigación utiliza una perspectiva crítica para el abordaje de los problemas urbanos y metropolitanos, los cuales “están siempre orientadas por valores y, en consecuencia, la objetividad y la búsqueda de estas son ilusorias” (Roth, 2007, 34). Es una perspectiva que permite comprender una multiplicidad de fenómenos, causas y consecuencias asociadas al problema de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social en las ciudades, un fenómeno que debe ser entendido como un asunto dinámico y complejo, pero también, para significar los diversos proyectos, estrategias y expresiones de las políticas sociales utilizadas para resolver estos problemas en contextos regionales y locales como el departamento del Valle del Cauca y la ciudad de Santiago de Cali.

Para avanzar conceptualmente en el estudio del problema de la pobreza y la exclusión social

se requiere del análisis de los conceptos de justicia social¹² y política social¹³, conceptos que han sido construidas en los últimos planes de desarrollo nacional y local, mediante enfoques basados en una racionalidad técnica e instrumental para entender y comprender las demandas sociales. Las agendas sociales de los planes nacionales de desarrollo: “Hacia un Estado comunitario” (2002 – 2006), “Estado comunitario desarrollo para todos” (2006 – 2010), “Prosperidad para todos” (2010 – 2014); y “Todos por un nuevo país” (2014 – 2018); han puesto énfasis en objetivos estratégicos orientados a construir soluciones remediales al problema de la pobreza, con enfoques que promueven las capacidades, oportunidades y libertades, pero con apuestas de mercado, orientadas a la mercantilización de bienes y servicios de carácter público (Corredor, 2010).

Un breve balance de la política social formulada e implementada en los planes de desarrollo nacional, evidencia que la política social durante estos periodos de gobierno se caracteriza por un marcado aumento de la focalización individual del gasto social, el debilitamiento y fractura del sistema de seguridad social en Colombia en salud y pensiones, así como la generación de políticas de asistencia social con renovados dispositivos de intervención mercantil. Las medidas públicas adoptadas en estos planes de desarrollo, se circunscriben al establecimiento de decretos de emergencia social y al impulso de una política asistencial basada en la observancia de lógicas de favoritismo y fidelidad al gobierno, mediante programas de transferencia condicionada como Familias en Acción o Jóvenes en Acción, para citar algunos ejemplos (Varela y Otálvaro, 2013).

Teóricamente el enfoque de inclusión social se orienta a dar prioridad a los bienes de mérito de una sociedad (educación, salud, empleo, servicios públicos, seguridad alimentaria y ambiente sano), pero también a promover la movilidad

12 Las teorías de la justicia han sido desarrolladas por intelectuales como Rawls (1971), Sen (2009), Nussbaum (2007, 2010) y Van Parijs (2014); teóricos éstos que plantean la necesidad de construir una sociedad justa basada en principios prácticos como la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos y en la expansión de capacidades, oportunidades y libertades de los mismos.

13 Para este estudio en particular, se retoma la discusión conceptual de política social que plantea Maldonado (2007, 60): “(...) La política social es una decisión política construida socialmente y, por tanto, resultado de una dinámica de procesos conflictivos o cooperativos entre demandas de distintos grupos y actores con diferentes intereses y valores acerca del deber ser de la sociedad”.

social y protección social como elementos fundamentales para garantizar el bienestar material y subjetivo (Mora, 2019). El enfoque de inclusión social ha sido utilizado de forma pragmática en las políticas poblacionales (infancia, juventud y vejez), y en las políticas de diversidad (género, étnico-racial y diversidad sexual) bajo la premisa de lograr cognitivamente mayores niveles de igualdad y democratización de las sociedades.

Sin embargo, lo que se observa en Colombia es una mezcla y dinamismo de la pobreza, desigualdad, y violencia territorial. Esta denominada “cuestión social colombiana”, implica un mayor conocimiento e identificación de algunas problemáticas que los acentúan como: el declive de las instituciones de socialización política, el aumento del desempleo, el subempleo y la precarización laboral. También se requiere de un análisis de la crisis del modelo neoliberal en términos de bienestar social y políticas en salud, vivienda y educación; políticas que desnudan la debilidad de los presupuestos públicos y las burocracias que gestionan las demandas sociales; así como del aumento de fenómenos de discriminación social por raza, sexo e identidad; y los rezagos de un conflicto armado interno de más de seis décadas en el país (Vargas, 2013).

El aumento de relaciones sociales de exclusión y desigualdad en Colombia es un problema que muestra la ausencia de contratos sociales fuertes con acciones de carácter descentralizado. Hasta el momento, la acción estatal en materia de políticas sociales se caracteriza por una marcada tendencia coyuntural que pretende llevar estos problemas sociales a situaciones manejables (Vargas, 2001), sin que resuelva el problema de fondo. Por el contrario, lo que se avizora es una mayor participación del mercado y de la sociedad ante el fracaso de las soluciones planteadas por la institucionalidad pública, bajo la lógica de que ante la complejidad de la pobreza y la exclusión social, se deben buscar todas las soluciones posibles con todos los agentes involucrados mediante soluciones asistenciales y mercantiles.

Las políticas sociales desde una óptica regional y local, evidencian una evolución en términos conceptuales, institucionales y políticos, al trascender un enfoque asistencialista, para insta-

larse en las fronteras de la inclusión social, aunque de forma retórica y pragmática, sin avanzar en procesos de descentralización administrativa, operativa y fiscal, se continúan observando procesos de recentralización de recursos y acciones, con limitadas acciones de colaboración y subsidiariedad del nivel central del Estado para solucionar problemas de inclusión social territorial.

En el caso de la ciudad de Cali, se evidencian serias limitaciones de la institucionalidad pública local para construir estrategias y acciones de inclusión social que modifiquen los problemas centrales de la ciudad en términos de pobreza, desigualdad y violencia. Esta debilidad institucional, se constituye en el principal nudo crítico del problema local, por factores relacionados con: limitados presupuestos públicos para atender las políticas sociales con énfasis en lo local, baja gobernabilidad política como resultado de la desconfianza de la población hacia su dirigencia política y serias dificultades para garantizar la progresividad de las políticas públicas que buscan la inclusión social de ciudadanos en este territorio.

En este contexto, los principales retos que se han valorado y construido como apuestas concretas de inclusión social en la ciudad de Cali, se orientan a:

- Fortalecer agendas de integración e inclusión social local en áreas y sectores que se encuentran en situaciones de desventaja social, escenarios donde existen los indicadores sociales más dramáticos del territorio, y donde se requiere especial prioridad en la intervención social.
- Avance en la construcción de agendas de inclusión social de largo plazo con énfasis en desarrollo humano y la sostenibilidad ambiental, así como en la superación de la pobreza y la exclusión social, lo que implica poner en marcha instrumentos, mecanismos y sistemas universales de política pública para la ciudad.
- Fortalecer la capacidad de producción, acceso y aplicación de la ciencia, la tecnología e innovación, para la transformación productiva de la ciudad. Elemento que permite debilitar la informalidad e ilegalidad presente en el territorio.

- Generar procesos de construcción de conocimiento público en las ciudades y territorios de la región, saberes que permitan realizar seguimiento y transformación de los problemas de pobreza, exclusión social y violencia que se presentan en la región y particularmente en la ciudad de Cali.

Análisis retrospectivo de la política de inclusión social en santiago de cali

En ciudades como Bogotá, Medellín y Cali, el peso de las conflictividades urbanas de actores locales, está relacionada con un contexto en donde las violencias y los conflictos sociales se superponen impidiendo establecer su génesis y sus cursos (Perea, 2015). Lo que se describen son unas dinámicas conflictivas que se expresan mediante relaciones de poder y violencia, hechos que han sido analizados como conflictividades urbanas que alteran la cotidianidad de localidades, comunas y barrios en donde los ciudadanos padecen de un deterioro paulatino en la garantía de sus derechos fundamentales (Blair, et al, 2009).

En Bogotá, las dinámicas de conflicto están relacionadas con una fuerte fragmentación de los actores de la violencia y criminalidad, los cuales operan con relativa autonomía en sus dinámicas delincuenciales (Perea y Rincón, 2014). Según estos autores los rasgos distintivos del conflicto violento en Bogotá, son la ausencia de dominaciones violentas y la acción localizada de actores de crimen y el delito, situación que ha generado el desarrollo de políticas públicas orientadas a esta enorme fragmentación, mediante la protección y garantía del derecho fundamental a la vida.

En Medellín, se evidencian los contrastes de una ciudad que sobresale por las transformaciones sociales, económicas y culturales, sin embargo, posee un problema estructural en términos de violencia y narcotráfico, producto de actores de la criminalidad y la violencia (bandas, combos, milicias y paramilitares), que han construido un accionar violento en diferentes barrios y comunas de este municipio, contextos en don-

de se presentan altos niveles de violencia y el aumento de la criminalidad organizada y redes de tráfico de drogas (Jaramillo y Gil, 2014). Esta conflictividad urbana de Medellín, está articulada a fenómenos políticos nacionales, a procesos de confrontación de múltiples actores locales con variados intereses y luchas, lo que hace cada vez más difícil el examen de estos conflictos, por la participación de diversos actores, y por la naturaleza de dichas confrontaciones en este contexto social violento (Blair y otros, 2009).

En Cali, desde la década de 1990, las políticas públicas del gobierno local, se concentran en la seguridad, la justicia y la convivencia ciudadana, son medidas públicas que han estado centradas en resolver un acumulado de conflictos producto de procesos de exclusión y marginación de amplios sectores de la sociedad que se viven en los barrios mediante diversos mecanismos de segregación socio residencial. Son políticas públicas se han caracterizado por ser más reactivas que proactivas de los problemas de la sociedad caleña.

Las acciones reactivas construidas durante la década de 1990, se orientaron a la seguridad y convivencia urbana, para lo cual se tomaron medidas como la Ley semi - seca, la prohibición al porte de armas, prevención de accidentes de tránsito y toque de queda para menores de edad. Dichas medidas públicas se orientaron bajo la noción de multicasualidad de los hechos y situaciones de la violencia, es decir, la existencia de una variedad de fenómenos generadores de conflicto y la identificación de uno de los principales actores de la violencia, como la población juvenil (Guerrero, 1999).

Uno de los actores más afectados por la violencia en la ciudad es la población juvenil, sujetos que se fueron constituyendo como los principales actores del conflicto urbano en Cali, como víctimas y victimarios de la violencia en la ciudad, un fenómeno social que durante los 90's fue intervenido con el denominado programa PARCES (Participación, Convivencia, Educación y Superación), una estrategia desarrollada para jóvenes en alto riesgo o jóvenes "problema" de la sociedad, y que fue suspendido por falta de recursos y apoyo institucional, lo que lo llevó finalmente a desaparecer (El Tiempo, 1997).

Durante la primera década del siglo XXI, la ciudad continúa con serios problemas de conflictividad política, económica y social, producto de procesos estructurales de violencia, pobreza y exclusión social. Las dificultades que emergen en el terreno de violencia son intervenidas mediante el uso de medidas restrictivas como la Ley Zanahoria, la prohibición del parrillero hombre en motos, la restricción de porte de armas, el toque de queda para menores de edad y los cuadrantes de seguridad. Estas acciones se construyen para actores problemáticos de la sociedad, desconociendo las causas y consecuencias de estos fenómenos, los cuales están relacionadas con altos niveles de vulnerabilidad social de los sujetos, desigualdades y pertenencia a una sociedad fragmentada socialmente (Carballeda, 2008).

En ese contexto las problemáticas se muestran de forma descarnada, como se puede evidenciar en los indicadores de violencia de los últimos años en Cali. En ellos se observa, la ampliación de brechas sociales y el aumento de la violencia,

en términos de homicidios, muertes por accidente de tránsito y suicidios (ver Gráfico 1).

Lo que señala el gráfico No 1. es el aumento de problemáticas complejas relacionadas con la violencia criminal, la exclusión social y económica, y el debilitamiento de la respuesta estatal en temas como la atención psicosocial de la población juvenil, la más involucrada en la violencia criminal de la ciudad. Lo que se impulsa en el territorio son políticas públicas reactivas -como se explicó anteriormente- o acciones públicas que promueven la inclusión social sin mayor esfuerzo institucional y presupuestal. Una de las principales estrategias construidas para atenuar los problemas de la violencia y la exclusión social en Cali es el programa TIOS (Territorios de Inclusión Social y Oportunidades), una acción gubernamental que se constituye en la principal estrategia de inclusión social en la ciudad, para aquella población focalizada como más pobre y vulnerable identificada en los niveles 1, 2 y 3 del SISBEN.

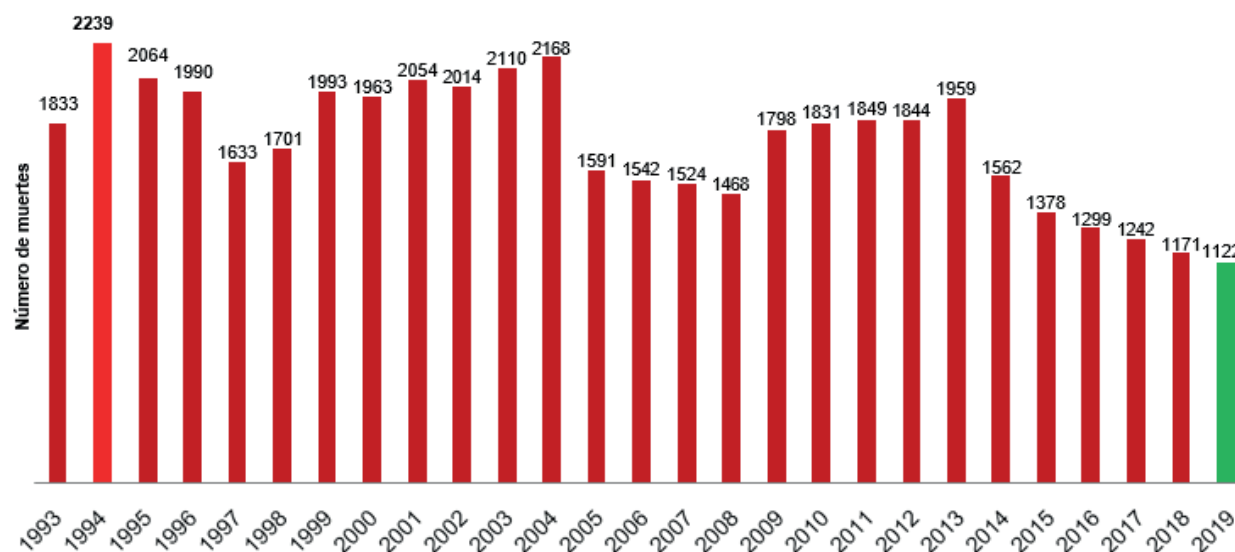


Gráfico 1. Muertes violentas en Cali, 01 de enero a 31 de diciembre, periodo 1993 – 2019.

Fuente: Alcaldía de Santiago de Cali (2019).

Las acciones de inclusión social en Cali ¿Cómo surgió el programa TIOS en Cali y para dónde va?

El origen de los procesos de formulación de políticas de inclusión social en Cali está relacionado con la creación de una Asesoría para la Inclusión Social, instancia adscrita al Departamento Administrativo de Planeación Municipal y la Secretaría de Educación Municipal durante el 2008, período de la administración del Alcalde Jorge Iván Ospina (Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2009). Durante ese gobierno se realizó el proceso de formulación de una política pública de inclusión socio territorial en Cali con las siguientes estrategias:

- a. Diseñar un sistema de información actualizado sobre índices de inclusión social en Santiago de Cali, denominado Sistema de Índices de Inclusión Social para Santiago de Cali (S.I.I.S.A.S).
- b. Formular una política de inclusión socio territorial integral y participativa, que incluyera las políticas de niñez, infancia, adolescencia, atención a población con discapacidad, equidad, género, familia, talentos excepcionales, reintegración, atención a población en situación de desplazamiento y atención a población en alto riesgo social (Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2009).

Como se observa, el principal avance de la administración Ospina (2008 – 2011) en su Plan de Desarrollo: **“Para vivir la vida dignamente”**, radica en la incorporación de un enfoque de inclusión social en la agenda de gobierno. Una política orientada a realizar diversas intervenciones sociales para grupos poblaciones en condición de desventaja social, o con fragilidad en sus vínculos sociales, una acción realizada para enfrentar aquellas situaciones de estigmatización, segregación o rechazo social que se vivencian en la ciudad.

En el proceso de formulación de la estrategia TIOS en la ciudad, se evidencia la búsqueda de nuevas formas de gobernanza de los problemas derivados de la pobreza, desigualdad y exclusión social en Cali. Lo que se pretendió con la

formulación de una política de inclusión social, es la actuación en red de una serie de actores institucionales, sociales, económicos, políticos y culturales (Aguilar, 2016), así como incorporación de un enfoque de justicia social en términos de oportunidades, capacidades y libertades ciudadanas, desde la acción de gobierno, sin contemplar la existencia de un modelo neoliberal que utiliza las necesidades y derechos de los ciudadanos como insumo para mercantilizar la intervención del Estado o negar bienes públicos que promueven el bienestar en la sociedad (Nussbaum, 2007).

Lo que se resalta del proceso de formulación de la estrategia TIOS es la capacidad de experimentación que tuvo el gobierno local, para la búsqueda de nuevas formas de intervenir territorios, la construcción de entornos para la vida con mayor presencia estatal, y la generación de oportunidades económicas, sociales y comunitarias basadas en los derechos humanos y la convivencia ciudadana. Sin embargo, se observaron serias dificultades de cooperación, articulación y adaptación del gobierno local con sus diferentes secretarías e instituciones, para llevar a cabo políticas que respondan a los propósitos y expectativas de los ciudadanos, acciones públicas promovidas en términos de inclusión social por diversos actores gubernamentales y sociales.

En el proceso de implementación de la estrategia TIOS, los mayores cuestionamientos están relacionados con la selección y construcción de una línea base de la población objetivo de la estrategia (Cadavid, 2015). Como se plantea en el Plan de Desarrollo Municipal 2012 – 2015, se posee una información descriptiva, mas no explicativa, de la correlación entre pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad, sobre la base de la identificación de puntos críticos de pobreza, violencia y conflicto urbano como se expresa en el siguiente apartado.

(...) los territorios más pobres, en donde se concentran los mayores índices de desigualdad, exclusión e inseguridad (...) se concentran en la zona oriente (comunas 13, 14, 15, 16 y 21) y la zona de ladera (comunas 1, 18 y 20) así como en las comunas 3, 6 y 7 (Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2012: pág. 23).

Lo que se observa es que los sistemas de información social utilizados por el gobierno local, son insuficientes para diseñar e implementar la estrategia TIOS, son un problema relacionado con la ausencia de líneas base confiables y sistemáticas que permitan garantizar la identificación y focalización de grupos sociales o sujetos que vivencian situaciones de riesgo social, lo que a la postre se constituye en la principal dificultad para mejorar la calidad y eficacia de las intervenciones realizadas por el gobierno local en materia de inclusión social.

Por otra parte, la capacidad de análisis, comprensión y correlación de todos estos fenómenos es limitada por parte de las instituciones gubernamentales, es por ello que las soluciones planteadas frente a estos fenómenos, obedecen más a acciones transitorias que generan contención y promueven niveles de satisfacción que no son sostenibles en el largo plazo, pues no constituyen una solución de fondo que permita el análisis sistémico de las realidades de la ciudad en términos sociales.

El segundo cuestionamiento que se realiza a la estrategia TIOS, está relacionado con la magnitud y sostenibilidad de los recursos que se invierten en la estrategia. Uno de los concejales de la ciudad, participantes en el diseño de la estrategia plantea lo siguiente:

(...) el presupuesto que tenemos no nos da sino para priorizar ciertas zonas, ya la priorización de zonas sobre otra es sumamente complicada, sumamente compleja y hasta discriminatoria, ¿en qué se basaron? Se basaron en los índices de violencia, ya, y ¿cuál es la justificación? Son pilotos, que deberían de marcar una estrategia global de intervención, cosa que no se ha cumplido, ¿cuál es la estrategia también o el ‘veneno’ de eso? La situación en Cali se degrada progresivamente, hay comunas donde la intervención es mucho más costosa, mucho más compleja y genera menos resultados, hay comunas en Cali que comienzan un proceso de deterioro, donde olvidarlas o relegarlas simplemente para solucionar lo que ya es inmediato y evidente, lo único que hace a mediano y a largo plazo es agudizar el tema de inseguridad y el tema de pobreza en toda la ciudad (...) (Concejal B, 2013)¹⁴.

Se requiere, como lo plantea este entrevistado, de recursos progresivos y sostenibles que incidan en el bienestar colectivo de una sociedad. Para ello, se deben implementar políticas públicas que permitan la participación de diversos actores gubernamentales, sociales, académicos y empresariales, mediante un modelo de carácter territorial que dé cuenta de las diferencias en términos de pobreza, desigualdad y desarrollo humano en centros urbanos caracterizados por la urbanización de la pobreza, y el aumento de los fenómenos de exclusión social.

Durante el último plan de desarrollo 2016-2019 “Cali progresa contigo” liderado por el alcalde empresario Maurice Armitage, se prolonga la implementación del enfoque de inclusión social, pero sin avances significativos en términos de seguridad y justicia (1171 muertes violentas, ver gráfico N° 1) y sin la ampliación de bienes y servicios sociales. El modelo de gestión pública utilizado fue desordenado y excedido en nominas paralelas, lo que impidió desarrollar un modelo de política social universal, construyendo prácticas institucionales que subordinan la inclusión social a lógicas instrumentales y retóricas.

Lo realizado hasta el momento en la ciudad de Cali en materia de inclusión social, se sitúa más en la retórica de los discursos institucionales que pretenden mostrar la efectividad de unas políticas que pueden ser bien intencionadas en términos de justicia social y bienestar, pero que en la concreción de los recursos y las intervenciones resultan ser tímidos intentos.

En síntesis, la implementación de políticas de inclusión social analizadas para el caso de la ciudad de Cali, evidencian que las propuestas de inclusión social, construidas bajo la premisa de las oportunidades, capacidades y libertades hoy dominante en estas políticas públicas, posee serios límites que no han sido examinados hasta el momento en los siguientes puntos:

- La igualdad de oportunidades no puede asociarse exclusivamente a la distribución equitativa de los recursos, o con la idea de justicia distributiva que en ocasiones alienta

14 Texto suministrado y aprobado por Cadavid (2015).

el asistencialismo promovido desde el nivel central de gobierno.

- La igualdad de oportunidades no da cuenta de las brechas admisibles sobre las diferencias de ingresos y méritos entre individuos.
- La igualdad de oportunidades no determina el mínimo nivel que debe ser garantizado por la sociedad en términos de derechos sociales, económicos y culturales a sus ciudadanos (Rosanvallon, 2012).

Conclusiones

Los marcos conceptuales que se promueven con el enfoque de inclusión social en la implementación de políticas públicas territoriales se caracterizan por intervenir relaciones sociales de exclusión, desigualdad y violencia de forma tangencial y limitada, en contextos de alta complejidad y dinamismo como Santiago de Cali, una ciudad en la que se requiere fortalecer las instituciones del bienestar y la justicia social en los siguientes campos:

1. Generar medidas públicas que contribuyan a intervenir los problemas de la pobreza, desigualdad y exclusión social en barrios y comunas de Santiago de Cali con contratos sociales fuertes y universales.
2. Promover la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de políticas públicas territoriales, desde un enfoque que incorpore los principios y prácticas de la justicia y bienestar social.
3. Generar respuestas o intervenciones para grupos y sectores específicos que han sido segregados o marginalizados por las dinámicas políticas, sociales, culturales y económicas desde la década de 1990, tiempo en el cual Cali se constituye en el principal polo de desarrollo regional del pacífico colombiano.

Los enfoques de inclusión social analizados, son una derivación de los desarrollos teóricos de la justicia social, en especial del enfoque de las oportunidades propuesto por Sen (2000, 2009), el cual viene siendo instrumentalizado en diversas políticas poblacionales y sectoriales. Políticas que en el ámbito territorial po-

seen varios desafíos, el primero consiste en fortalecer los procesos de medición y análisis de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social en Cali, mediante sistemas de información que muestren la complejidad de los conflictos urbanos de los ciudadanos pobres y excluidos que habitan el territorio. Los aportes construidos pueden orientarse a repensar la noción de pobreza y empobrecimiento de la población, pueden ser orientados a cuestionar los indicadores utilizados en los procesos de focalización de la pobreza, y a generar evidencias empíricas y teóricas sobre los hechos y regularidades de este fenómeno en la ciudad (Piketty, 2014), hallazgos que permitan a los dirigentes y tomadores de decisión acciones centradas en los núcleos problemáticos de la cuestión social en Cali.

El segundo desafío consiste en el fortalecimiento de procesos democráticos basados en la defensa, administración y participación de la ciudadanía en los asuntos de interés público. Trabajar en este camino, permite intervenir en la debilidad de políticas públicas de inclusión social que se circunscriben a la retórica, aquellas que construyen precarios mecanismos de coordinación y convergencia de actores institucionales y sociales responsables de la marcha de las políticas sociales en este contexto.

El tercer desafío consiste en la promoción de procesos deliberativos y participativos que permitan el protagonismo de los ciudadanos en los asuntos de interés colectivo, en especial en las políticas públicas. Se requiere en este contexto construir procesos de gobernanza moderna, caracterizada por la activa participación y colaboración de los ciudadanos que padecen la exclusión social y la pobreza (Nussbaum, 2007; Sen, 2009).

La pobreza, la desigualdad y la exclusión son problemas que desbordan cualquier proyecto político, económico y social en contextos como Cali. Sin embargo, se pueden generar políticas de inclusión social basadas en la construcción de oportunidades sociales, económicas, culturales y ambientales, en procesos de desarrollo de humano y construcción de paz, así como la construcción de mecanismos de gobernanza y cambio institucional que mejoren la coordinación y coherencia de las políticas públicas.

Referencias

- Aguilar, Luis. (2014). Implementación: el reencuentro de la política pública con la administración pública. En C. Holguín (ed. y comp.) *Políticas públicas sociales y territoriales: reflexiones teóricas y estudios de caso*, (pp.87 – 138) Santiago de Cali: Universidad Autónoma de Occidente.
- Aguilar, L. (2016). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Alcaldía de Santiago de Cali (2019). *Informe semanal de Homicidios, Santiago de Cali, corte 31 de diciembre de 2019*. Observatorio Social de Cali. Secretaría de Seguridad y Justicia.
- Alcaldía de Santiago de Cali (2008). *Plan de Desarrollo 2008 – 2011: “Para vivir la vida dignamente”*. Santiago de Cali: Alcaldía de Santiago de Cali.
- Blair, E., Grisales, M. y Muñoz, A. (2009). Conflictividades urbanas vs. «guerra» urbana: otra «clave» para leer el conflicto en Medellín. En *Universitas Humanística*, 67, 29 – 54.
- Cadavid, J. (2015). *Análisis del diseño de la estrategia de inclusión social denominada ‘TÍOS territorios de inclusión y oportunidades’ en el municipio de Santiago de Cali, propuesta en su plan de desarrollo 2012-2015* (tesis de maestría). Universidad del Valle, Cali, Colombia.
- Carballeda, A. (2008). *Los cuerpos fragmentados. La intervención en lo social en los escenarios de la exclusión y desencanto*. Buenos Aires: Paidós Tramas Sociales.
- Casas, J. (2009). “El concepto de pobreza y sus implicaciones en Colombia”. *Apuntes del CENES* 28, no. 47: 41 – 80.
- Corredor, C. (2010). *La política social en clave de derechos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Departamento Administrativo de Planeación Municipal (2009). *Sistema de índices de inclusión social actualizados para Cali*. Santiago de Cali: Alcaldía de Santiago de Cali.
- Departamento Administrativo de Planeación Municipal (2012). *Plan de Desarrollo 2012 - 2015*. Santiago de Cali: Alcaldía Municipal de Santiago de Cali.
- Departamento Administrativo de Planeación Municipal (2014a). *Cali en cifras 2013*. Santiago de Cali.
- Departamento Administrativo de Planeación Departamental (2014b). *Concentración de las brechas por municipio del Valle del Cauca*. Santiago de Cali: Gobernación del Valle del Cauca.
- Departamento Administrativo de Planeación Departamental (2014c). *Cartografía básica IGAC*. Santiago de Cali: Gobernación del Valle del Cauca.
- Golbert, L. (2004). *¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso de la ciudad autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Grynspan, R. (2008). *Introducción a las políticas de superación de la pobreza*. Santo Domingo: CEDAF.
- Guerrero, R. (1999). *Programa Desarrollo, Seguridad y Paz, DECEPAZ de la ciudad de Cali*. Río de Janeiro: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Instituto Universitario de Opinión Pública – IUDOP (2014). “La incidencia delincencial registrada”. En *La situación de la seguridad y la justicia 2009-2014. Entre expectativas de cambio, mano dura militar y treguas pandilleras*, coordinado por Jeannette Aguilar, XIII – 37. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA).
- Jaramillo, A. y Gil, M. (2014). “Medellín en su laberinto: criminalidad y violencia en los comienzos del siglo XXI”. En A. Jaramillo y C. Perea (eds.) *Ciudades en la encrucijada: violencia y poder criminal en Río de Janeiro, Medellín, Bogotá y Ciudad Juárez*, 119 – 184. Bogotá: Corporación Región – Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.
- Jóvenes cuestionan cambio del programa PARCES. (15 de octubre de 1997). *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-691305>
- Kaztman, R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la CEPAL*, 75, 171 – 189.
- Maldonado, L. (2007). *Los derechos humanos como política pública*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Moscarenño, A. y Carvajal, F. (2015). “Los distintos rostros de la inclusión y la exclusión”. *Revista Cepal*, 116, 131 – 146.
- Mora, A. (2019) *La exclusión y la desigualdad. Transformaciones desde la política social*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Nussbaum, M. (2007). *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona: Paidós.
- Nussbaum, M. (2010). *Sin fines de lucro. ¿Por qué la democracia necesita de las humanidades?* Buenos Aires: Katz Editores.
- Obando, O. y Otálvaro M., Bairon (2013). “Uso de enfoques cualitativos en el análisis de políticas públicas en Colombia”. En A. Roth, *El análisis y la evaluación de políticas públicas en la era de la participación, reflexiones teóricas y estudios de casos*, (pp.123 – 139). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ortiz, C. y Uribe, J. (2007). “Hacia un modelo de desarrollo incluyente para el Valle del Cauca”. *Estudios Gerenciales* 23(102), 13 – 62.
- Otálvaro, B. (2007). “Una mirada a la construcción de política pública social en el ámbito local”. *Ciencia Política*, 2(3), 113 – 140.

- Perea, C. (2015). *Árbol que no da fruto... Exterminio social –“limpieza social”–: una violencia silenciada. Ciudad Bolívar, Bogotá*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Perea, C. y Rincón, A. (2014). “Robar pero no matar. Crimen, homicidio y violencia en Bogotá”. En A. Jaramillo y C. Perea (Ed.), *Ciudades en la encrucijada: violencia y poder criminal en Río de Janeiro, Medellín, Bogotá y Ciudad Juárez*, (pp. 185 – 248). Bogotá: Corporación Región – Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.
- Personería Municipal de Cali. 2014. “Informe sobre la situación de violencia y seguridad en Santiago de Cali”.
- Piketty, T. (2014). “Introducción”. En *El capital en el siglo XXI*, compilado por Thomas Piketty, XX – XX. México: Fondo de Cultura Económica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. (2008). *Hacia un Valle del Cauca incluyente y pacífico*. Santiago de Cali: Gobernación del Valle del Cauca.
- Quiceno, H. y Peñaloza, M. (2011). *La cultura del otro y la escuela inclusiva*. Santiago de Cali: Alcaldía de Santiago de Cali.
- Rawls, J. (1971). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rosanvallon, P. (2012). *La sociedad de los iguales*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Roth, A. (2007). Teorías y marcos de análisis para las políticas públicas. En A. Vargas (Ed.), *Fundamentos de políticas públicas*, (pp. 57 – 78). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Roth, A. (2014). El desafío de la implementación: repensar la acción pública en su contexto. En C. Holguín (Ed. y Comp.) *Políticas públicas sociales y territoriales: reflexiones teóricas y estudios de caso*, (pp. 37 – 85). Santiago de Cali: Universidad Autónoma de Occidente.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Sen, A. (2009). *La idea de la justicia*. Bogotá: Taurus.
- Uribe, H. (2014). De ecosistema a socio ecosistema diseñado como territorio del capital agroindustrial y del Estado-nación moderna en el Valle geográfico del Río Cauca-Colombia. *Revista Colombiana de Sociología. Territorios en disputa: tierra, discurso y construcción social del espacio*, 37(2), 121 – 160.
- Van Parijs, P. (2014). Renta básica y justicia social ¿Por qué los filósofos no están de acuerdo? *Andamios*, 11(25), 173 – 204.
- Varela, E. y Otálvaro, B. (2013). La reinención de las políticas públicas de asistencia y protección social en Colombia. *Barataria – Revista Castellano - Manchega de Ciencias Sociales*, 15, 273 – 285.
- Vargas, A. (2013). *Diálogos de La Habana: Miradas múltiples desde la Universidad*. Bogotá: Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz, Universidad Nacional de Colombia.
- Vargas, A. (2001). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores.
- Villarraga, A. (2015). *Desmovilización y reintegración paramilitar. Panorama posacuerdos con la AUC*. Bogotá: Centro Nacional de la Memoria Histórica.
- Ziccardi, A. (2008). Pobreza urbana y políticas de inclusión social en las comunidades complejas. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 13(2), 93 – 108.



Evolución de la disciplina de política pública y sus desafíos actuales¹

The evolution of the public policy discipline and its current challenges

LUIS FERNANDO AGUILAR VILLANUEVA²

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de reflexión

Recibido: 02/03/2020

Revisado: 08/05/2020

Aceptado: 29/06/2020

Resumen

Este artículo de reflexión pretende caracterizar la disciplina de la política pública y plantea los desafíos que enfrenta en la contemporaneidad. La reflexión se desarrolla en tres apartados temáticos: el primero se enfoca en el nacimiento de la disciplina de Política Pública, en el que se recuerdan sus objetivos, primeros desarrollos y supuestos; el segundo, muestra la recepción de la disciplina en América Latina, señalando las semejanzas y diferencias con el encuadre original norteamericano; finalmente, se presentan algunas consideraciones sobre la situación actual de la disciplina y sus principales desafíos.

Palabras clave: Política pública; proceso de política; ciclo de política pública; gobernanza pública; racionalidad y decisión política.

Abstract

This reflection article aims to characterize the discipline of public policy and posits its upcoming challenges in the contemporary world. The analysis unfolds through three main sections. The first corresponds to the birth of the discipline of Public Policy, referring to its objectives, assumptions and developments; the second shows the reception of the discipline in Latin America, pointing out the similarities and differences with the original North American framework; finally, some considerations on the current situation of the discipline and its main challenges are developed.

Keywords: Public policy; policy process; public policy cycle; public governance, rationality and policy decision.

1 El artículo es una reelaboración y reducción del texto de la conferencia impartida en la Reunión Anual de INPAE (Red Interamericana de Educación en Administración Pública), Guadalajara, 17 de mayo 2018, en ocasión del reconocimiento que se me hizo por "Excelencia en la trayectoria académica".

2 Doctor en filosofía, con especialidad en filosofía política, con estudios de postgrado en la Pontificia Universidad Gregoriana, Roma y en la Universidad Estatal Eberhard Karls de Tübinga, Alemania. Ha sido profesor investigador de la UNAM, El Colegio de México y la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Es Investigador Nacional Emérito del Sistema Nacional de Investigadores. Fue Presidente del Comité de Expertos de la ONU en Administración Pública (2006-2012). Su área de investigación es política pública, gobernanza pública y gestión pública. Actualmente es el Director del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Guadalajara. E-mail: luisf.aguilar@cucea.udg.mx

Cómo citar: Aguilar Villanueva, Luis F. (2020). Evolución de la disciplina de política pública y sus desafíos actuales.

Revista de Administración Pública del GLAP, 4(6), páginas 37-51

El nacimiento de la disciplina de la política pública

Es conocido que el nacimiento formal de la disciplina tiene lugar a mitad de los años 50's. A partir del libro editado por Daniel Lerner y Harold Lasswell (1951), se expone su idea pionera sobre las ciencias de la política pública (PP), que ya Lasswell (1951) había presentado en su artículo *The Policy Orientation*.

En 1970 Lasswell reelaborará con mayor refinamiento su propuesta fundadora en su artículo *The Emerging Conception of the Policy Sciences*. Con este inaugura el primer número de la revista *Policy Sciences*, cuya aparición significa la institucionalización de la disciplina de PP en la academia norteamericana, y la señal de que *la orientación* de las Ciencias Sociales hacia el estudio de las políticas, observable en los años cincuenta, se había vuelto ya un *campo* de estudio académicamente reconocido y practicado³.

La pregunta inicial de Lasswell sobre cómo aumentar la función *inteligencia* para incrementar la *racionalidad* de la política, desemboca en la propuesta precisa del objeto y objetivo de las *policy sciences of democracy*. El *conocimiento de (knowledge of)* y el *conocimiento en (knowledge in)* en the *policy decisión making*, se juegan en la elaboración y decisión de las políticas, siendo el primero necesario para soportar el segundo tipo de conocimiento. Lo anterior quiere decir que “*Knowledge of*” refiere al conocimiento del proceso que sigue un gobierno al elaborar y decidir una política pública específica, y al conocimiento de la historia de las decisiones que se han tomado en la materia a lo largo del tiempo con sus respectivos cambios y efectos. Se trata de una investigación *positiva* (documental y empírica) que produce descripciones, clasificaciones, explicaciones de las decisiones y/o de los patrones de decisión de los actores gubernamentales y sociales en específicas políticas públicas. Mientras que “*Knowledge in*” refiere a la actividad de utilizar e integrar el conocimiento del proceso que se sigue en la elaboración y decisión

de la política pública y los conocimientos que se tienen sobre la materia (económica, educativa, sanitaria, ambiental, de infraestructura...) de la política, con el propósito de influir e incidir en la deliberación y decisión de la política para mejorar su efectividad. Esta segunda tarea es *normativa* (de normatividad técnica) por cuanto prescribe las acciones que según la información y el conocimiento disponible son causalmente idóneas para realizar los fines públicos preferidos y resolver los problemas públicos.

La primera tarea de la disciplina enuncia el modo como los dirigentes públicos adoptan en la práctica sus decisiones de política. Señala si lo hacen o no con base en el conocimiento, mientras la segunda tarea establece el conocimiento como la condición necesaria para que las decisiones directivas, que las políticas expresan e instrumentan, sean socialmente efectivas y económicamente eficientes. La efectividad refiere a la causalidad y la causalidad refiere al conocimiento, que conjetura, descubre, valida y aplica operativamente las relaciones causales presentes en la naturaleza y la sociedad y entre la naturaleza y la sociedad.

Los dos objetivos de conocimiento han dado origen a dos corrientes. El *Knowledge of* es practicado por la antropología, psicología, sociología política, ciencia política, que describen y en los casos mejores explican el modo como los gobiernos toman de hecho sus decisiones, por lo que identifican actores, prácticas, intereses en juego, restricciones (legales, económicas y políticas), argumentaciones, inclinaciones, estrategias de comunicación y movilización, fracasos o logros, pero no señalan ni están en condición de señalar cuáles son las acciones apropiadas y causalmente eficaces que la política ha de incluir a fin de resolver el problema público o realizar los objetivos públicos deseados.

Este tipo de estudio se presenta y celebra actualmente como el estudio del *The Policy Process* o *The Policy Regime*, el estudio del marco normativo, actores, prácticas, intereses, ideas, referencias valorativas, recursos, entre otros, que

3 Evidentemente hay otros fundadores pioneros, como Edward S. Quade, autor que aprecio por su lucidez y rigor, y Yehezkel Dror, que propone a la disciplina una agenda entusiasta y optimista no solo cognoscitiva.

en su interrelación determinan el contenido y la decisión de la PP. El estudio se presenta como alternativa al encuadre analítico original del *The Policy Cycle*, que estudia las acciones predecisionales y postdecisionales que integran y han de integrar la política pública a fin de que sea apropiada, coherente y efectiva. El enfoque más bien sociológico y politológico del *Proceso* o del *Régimen* no sustituye ni agota empero el objetivo de la disciplina, que no consiste ni única ni principalmente en conocer el modo como de hecho se deciden las políticas, sino en avanzar a través del conocimiento, científicamente sustentado y económicamente racional, hacia el diseño de la política apropiada y efectiva, que es la tarea del *Knowledge In* y la razón de ser y culminación de la disciplina⁴.

Una revisión del nacimiento y evolución de la disciplina de PP descubre su variedad de supuestos, algunos de los cuales son sólidos, mientras otros son frágiles y cuestionables. A continuación se enumeran:

1. La disciplina considera que la cuestión central del gobierno en los regímenes democráticos de los estados de derecho (y supone que EUA es un gobierno de leyes y democrático) no consiste ni se ubica en la legitimidad y naturaleza pública de la decisión directiva del gobierno, que están razonablemente aseguradas por el respeto a ley de los decisores ejecutivos y por la existencia de controles del gobierno ejecutivo por parte de otros poderes públicos, gobiernos locales y agencias ciudadanas. La cuestión se centra en la efectividad de las decisiones directivas (de políticas).

Este primer supuesto de la disciplina es fundamental, mantiene su vigencia y ha acrecen-

tado actualmente su importancia. En efecto, la disciplina de PP se planteó por primera vez la cuestión crítica de estos tiempos, que se pregunta sobre la real capacidad y eficacia directiva de los gobiernos democráticos, dado que su desempeño y resultados suscitan hoy dudas, preocupaciones y decepciones o despierta ilusiones postdemocráticas. El régimen democrático resuelve muy bien la cuestión de la legitimidad de las autoridades públicas y de los gobernantes, pero no la cuestión de la efectividad de los gobiernos legítimos.

2. La disciplina considera que el proceso mediante el cual el gobierno decide sus políticas es un punto ciego de las ciencias que estudian el gobierno, como las jurídicas, las politológicas, las administrativas, que no han estudiado el proceso decisorio y, sobre todo, no poseen conocimientos que contribuyan a asegurar su corrección y efectividad.

La disciplina se presenta entonces como una ciencia original, que llena el vacío cognoscitivo del proceso de gobernar, que debe ser estudiado con precisión y debe sustentarse en el conocimiento, a fin de evitar errores decisionales con graves consecuencias sociales.

3. La disciplina considera que el modo de gobernar en los regímenes democráticos, a diferencia de los totalitarios y autoritarios, no puede ejercerse según el arquetipo directivo del Plan (global, nacional), particularmente si se trata de planes centrales impositivos para todos los actores de la sociedad.

En un régimen de libertades y derechos individuales no todo puede ser planificado gubernamentalmente ni implicar la subordinación de

⁴ Sin entrar en detalle y discusión, es notorio que el auge disciplinario de la PP en nuestro medio y mundialmente se debe en gran medida a investigaciones que son de carácter politológico y sociológico, que describen y a veces explican el proceso como se toman realmente las decisiones de política, por lo que se enfocan en señalar las circunstancias sociales, económicas, políticas o institucionales que favorecen u obstaculizan la decisión de una determinada política y/o en señalar el número y perfil de los participantes en la decisión, sus límites cognoscitivos, sus ideas sobre los problemas y sus soluciones, sus intereses políticos en juego, sus inclinaciones ideológicas, así como las normas formales (constitucionales, jurídicas) o informales que siguen en la promoción y concertación de determinadas opciones de política. En mucho, las nuevas teorías del *proceso* de la PP ("coaliciones promotoras", "corrientes independientes", "equilibrio interrumpido", entre otras) y los enfoques del Régimen de PP, caen en el campo del "conocimiento de". Nos enseñan el modo como los gobernantes, actores políticos y actores sociales adoptan sus decisiones y las llevan a cabo, pero no son muy relevantes sus contribuciones a la efectividad de la PP, al señalamiento de cuáles son las acciones conducentes para producir los objetivos de valor público y remover o controlar problemas socialmente nocivos. La capacidad crítica que muestra su enfoque de estudio y sus estudios no se acompaña con un aporte constructivo de mejora de su efectividad y costo-efectividad, aunque será siempre valioso el señalamiento de los condicionamientos limitantes y los defectos de las políticas a fin de evitarlos en los nuevos diseños e implementaciones.

los actores económicos, intelectuales y sociales a los objetivos y las acciones que el Plan contempla y renunciar a sus proyectos de vida. Las sociedades liberal-democráticas o social-democráticas no son totalmente planificables, ni planificadas. El gobierno democrático gobierna mediante políticas específicas que respetan derechos, libertades de los ciudadanos y se opone a intervenciones ilícitas y arbitrarias que restringen o eliminan las libertades políticas, económicas, civiles, intelectuales, cuando éstas no ocasionan males públicos y daños a terceros. Este tercer supuesto significa que la disciplina de PP tiene sentido y es solo posible de valorarse en los regímenes democráticos. Por consiguiente, se trata justamente de *Policy Sciences of Democracy*, como afirmó correctamente H. Lasswell.

4. La disciplina considera que las ciencias sociales han superado sus fases iniciales ensayísticas, ideológicas y axiológicas, y acreditan ahora validez cognoscitiva, en razón de que han incorporado métodos heurísticos y de validación empírica rigurosos, por lo que sus conceptos y enunciados causales son verificables, mensurables, o descartables.

Las Ciencias Sociales han dejado de ser visiones ensayísticas sobre la vida en sociedad y son ahora ciencias causales, que ofrecen explicaciones sobre situaciones y conductas sociales que contribuyen a la efectividad de las políticas. Por sustentarse en los enunciados de causa-efecto de las ciencias sociales, el estudio de la política pública es *Ciencia*, son *Policy Sciences*, al plural, por su carácter multi e interdisciplinario, en correspondencia con la complejidad de la composición, causalidad y desarrollo de las realidades sociales. El cuarto supuesto conlleva la epistemología neopositivista de la época, debatible, pero incluye el supuesto correcto de que la efectividad gubernamental se sustenta en enunciados causales probados.

5. La disciplina considera que la efectividad directiva del gobierno depende de la corrección de la decisión de la PP (del *policy decision-making*) más que de la estructura y los procesos de la administración pública y de la conducta de los funcionarios públicos.

El supuesto de que en la actividad directiva del gobierno lo fundamental es el proceso de decisión y no el arreglo y funcionamiento de la administración pública, separó desde su comienzo la disciplina de la PP de la administración pública –como disciplina e institución– y condujo a una indiferencia o menosprecio hacia la estructura administrativa pública y sus procesos, con consecuencias que han sido perjudiciales para la efectividad del gobernar. Diez años después de su fundación, los estudios del proceso de *implementación* de las políticas obligarán a cuestionar el supuesto inicial de la disciplina de que el punto crucial para el éxito de las políticas es la corrección de la decisión más que su gestión y efectución⁵.

6. La disciplina considera que su tarea se sustenta en la *razón técnica*, la cual determina la idoneidad y validez causal de las acciones para alcanzar los fines u objetivos decididos, y no en una *razón sustantiva*, que define la validez de los fines y objetivos que las políticas quieren realizar o están legalmente obligadas a realizar.

Lasswell, como Weber en su tiempo, señala que la ciencia carece de los recursos para pronunciarse sobre la validez intrínseca de los fines y objetivos, tarea de la filosofía política, moral y jurídica y, en la práctica, resultado de acuerdos políticos y consensos sociales. Sin embargo, ambos consideran que, una vez conocidas las propiedades empíricas que caracterizan la situación social que se valora e instaura como fin de la acción de gobierno y sociedad, la ciencia define su

⁵ El impacto de los estudios de implementación consistió en señalar que la ineffectividad se debe también o principalmente a procesos postdecisionales. Los ortodoxos de la disciplina argumentaron que las fallas de implementación son de origen político y administrativo, por lo que son objetos de estudio de la ciencia política o de la administrativa, y no tienen nada que ver con una deficiencia de la disciplina de la PP, a menos que se muestre que la implementación fallida se debe a errores decisionales del contenido de la PP (lo que ocurre con frecuencia en la realidad).

factibilidad y los costos de producirla, que pueden llevar a revisar su deseabilidad.

Los comentarios críticos que se presentan en este artículo reflexivo se centran en algunos de los supuestos enunciados, ya que considero que los demás son sustentables.

7. Es debatible el supuesto de que la *naturaleza pública* de la PP está asegurada sin más en los gobiernos democráticos por la observancia gubernamental de la ley, el control de los poderes públicos sobre el ejecutivo, la vigilancia de la opinión pública y por la orientación del gobierno representativo hacia el interés público.

Aunque es erróneo considerar que las acciones directivas de gobiernos ilegales, abusivos, corruptos o favorecedores de intereses particularistas son PP en sentido propio y estricto, es atrevido o ingenuo afirmar sin más que los gobiernos democráticos respetan siempre en sus decisiones los principios valorativos del régimen democrático. En esos mismos años Dahl y Lindblom (1953), cuestionaron el supuesto de la estricta naturaleza pública del gobernar democrático y acuñaron el concepto de *poliarquía* y del *pluralismo de los grupos de interés*. Sus investigaciones mostraron que buena parte de las decisiones de PP están condicionadas por las presiones de los varios grupos de interés, por lo que su contenido expresa más bien el equilibrio aceptable y negociado que han alcanzado en determinadas decisiones el gobierno y los grupos ciudadanos con poder fáctico.

Las PP están sujetas a restricciones y no son sin más las acciones apropiadas para realizar los intereses generales. En la práctica, son intentos gubernamentales y sociales de corrección y mejora gradual de las situaciones indeseadas, son incrementales, aunque el *incrementalismo* deci-

sional de la PP puede ir corrigiendo progresivamente los errores y las externalidades negativas de las políticas, que afectan temporalmente grupos o localidades sociales. Estas políticas incrementales, elaboradas por los *ajustes mutuos* que tienen lugar entre los poderes fácticos divergentes y la agencia de gobierno, pueden considerarse públicas (en un sentido débil) al no ser ilegales, al no alterar o romper el equilibrio social establecido y tampoco ocasionar daños y males sociales irreversibles. En suma, la *policy* no es sin más independiente de la *politics* y no se puede considerar resuelta sin más la cuestión de su institucionalidad y naturaleza pública⁶.

8. Es debatible también el supuesto de que la eficacia directiva de las decisiones de gobierno se asegura en el proceso decisional del alto gobierno, en el *policy decision-making*, y que la decisión técnicamente correcta, causal y cuantitativamente modelada, es la condición necesaria y suficiente para asegurar la eficacia directiva del gobierno.

En contraste, la efectución de las políticas decididas es un proceso que transcurre por la estructura organizacional, las normas, los procesos, la dirección, la gerencia y la operación del personal de las entidades de la administración pública, así como por las reacciones ofensivas o defensivas de los actores sociales y políticos hacia la política decidida. Los estudios de implementación evidenciaron las fallas que se presentan a lo largo del proceso de efectución de la política decidida y la llevan al fracaso con dispendio de recursos públicos. Mostraron, en corolario, que el programa cognoscitivo de la disciplina, comprometido con la eficacia directiva del gobierno, no puede reducirse al estudio y la mejora del proceso de decisión de la política, sino incluye todo el ciclo de la política y particu-

6 El análisis de las PP debe tomar en consideración los interjuegos de poder, que representan amenazas a su validez institucional y a su naturaleza pública e introducen restricciones analíticas y técnicas que impiden su efectividad. En gran medida, los resultados de los conocimientos sociológicos y politológicos del proceso de elaboración de las políticas representan una advertencia, pues señalan que las opciones racionales de acción eficaz y eficiente pueden ser derrotadas y terminan por representar más bien un deber ser de la elaboración de la política o un diseño aspiracional más que un curso de acción real o realmente posible. La maximización de los valores públicos es un escenario conceptualizable, posible, y un concepto regulador, pero realmente hay y habrá siempre brechas entre el deber del interés público y los resultados empíricos de la PP.

larmente la actividad postdecisional de su implementación, la cual no puede ser dejada lado o excluida de la disciplina con el argumento de que, por tratarse de fallas de tipo político o administrativo, son asunto y objeto de la ciencia política o de las ciencias de la organización y la administración.⁷ No es coherente asumir que una política es causalmente apropiada si en su elaboración no se han anticipado las probables fallas políticas y administrativas de la ejecución de las acciones decididas y no se han contemplado medidas de control.

9. Es debatible asimismo el alcance del concepto (no el concepto) de *racionalidad-razón técnica*, que se asume correctamente como la condición necesaria de efectividad de la PP.

Dos fueron las líneas de planteamiento y respuesta de la cuestión. La primera confirma la exigencia de racionalidad técnica, aunque la modula, y la segunda la cuestiona o la relativiza. La primera línea confirma la exigencia de racionalidad técnica para la efectividad de las decisiones directivas tanto en el sector privado como en el público, pero señala su carácter limitado, *bounded rationality* en una variedad de asuntos y decisiones (planteamientos desde Herbert Simon).

En numerosos asuntos de negocios y más en los asuntos públicos, es evidente que los dirigentes y el personal de las organizaciones no comparten un ordenamiento preciso de los objetivos a alcanzar ni disponen tampoco de información y conocimiento sobre el entorno y sobre la corrección técnica de las acciones para asegurar su eficacia. En estas condiciones, que no son excepcionales, la PP se sustenta en un ejercicio limitado de la razón técnica, aunque riguroso, y sigue obligadamente el criterio del *satisficing*

(lo suficientemente satisfactorio) más que el criterio del *maximizing*, que es el propio y esencial de la razón técnica estricta, como en economía e ingenierías.

En la misma línea, se ubica una segunda posición que comparto y que señala que el análisis técnico de la política, sin abandonar los requerimientos de la racionalidad informativa y analítica, procede conforme el modelo de la producción artística y artesanal (*Art and Craft*), como afirma Majone (1997).⁸ En los casos en los que los límites de información y conocimiento hacen incierta la formulación de la PP es lógico y responsable que el decisor gubernamental decida *dialogar* con la ciudadanía, intercambiar información y conocimiento, y explicar que la PP formulada o a decidir es la mejor posible bajo las limitaciones de sus materiales informativos, cognoscitivos, financieros, legales y políticos. Como todo artista y artesano, el analista y el decisor de políticas trata de dar forma a la mejor política posible, a la que puede tener el mayor aprecio posible del público, con las limitaciones de los materiales e instrumentos que posee.

En el fondo, *la razón técnica*, que sustenta la elaboración de la PP, debe complementarse y justificarse con la *razón dialógica*, comunicativa, mediante interlocución y comunicación con la ciudadanía.⁹ Las Ciencias de las Políticas de la Democracia no se reduce únicamente al trabajo analítico del círculo de los asesores expertos del gobierno sino revalora y comprende la democracia deliberativa y participativa de los ciudadanos, muchos de los cuales tienen información y conocimiento de varios asuntos públicos e idean comparativamente las mejores decisiones para resolver los problemas o producir los objetivos públicos.

7 Fueron numerosos y directos los debates entre los conservadores que se oponían a que la disciplina de PP incorporara el proceso de implementación como objeto de la disciplina y los innovadores que exigían que la implementación fuera parte sustantiva de la disciplina, en congruencia con el objetivo de la eficacia y la eficiencia de la PP. El debate ayudó progresivamente a reconciliar la política pública con la administración pública, el análisis con la gestión, la decisión con la gerencia.

8 Al que se sumó después A. Wildavsky.

9 Es conveniente hacer notar que la disciplina de PP en su formato tradicional no incorporó paradójicamente temas y modelos de interlocución con la ciudadanía y de participación ciudadana. A ello se debe que no otorgó el lugar que merece la *comunicación de la política*, solo recientemente incorporada como una actividad del Ciclo de la Política. En el régimen democrático, que se caracteriza por ser "gobierno abierto", es injustificable que el gobierno no informe y explique a la ciudadanía acerca de los actores que participaron en la deliberación y decisión de la política, en las argumentaciones que se utilizaron para decidirla y descartar otras opciones, y que no justifique su corrección institucional y técnica y que tampoco informe sobre sus resultados ni explique o justifique la eventual brecha entre lo realizado y lo deseado o exigido.

La segunda línea rompió filas con la razón técnica, al señalar la inoperancia de la razón técnica en buen número de políticas y al valorar el acuerdo político más que el análisis. Raramente los fines u objetivos de una política, cuya realización determina la razón técnica, están predefinidos con claridad y orden y son más bien confusos, genéricos o bajo disputa. En esta situación la razón técnica no tiene un parámetro preciso para definir las acciones causalmente apropiadas y eficaces y la razón técnica no tiene una lógica autónoma ni es determinante de las acciones que hay que decidir. Se ajusta más bien a los acomodos que tienen lugar entre los fines y los medios que acuerdan los sujetos políticos, interesados en una PP específica, y busca identificar las mejores acciones costo-efectivas para sustentar las decisiones de política acordadas.

Por esta dirección, con mayor radicalidad, se movieron e hicieron presentes autores que declararon que “la interacción social”, “la transacción política”, es más decisiva que el análisis racional para resolver los problemas sociales y realizar los objetivos de interés social.

Esta posición radical, al supeditar la *policy* al *politics*, el conocimiento a los intereses políticos en juego, disuelve la ciencia de las políticas en la ciencia política. El corolario final práctico de este enfoque realista o pragmático es resignarnos a que el gobierno no podrá jamás ser un decisor racional, un gobierno capaz de realizar el interés general público, al estar capturado por los intereses y poderes en juego con sus intenciones particularistas. La conclusión puede ser realista y refleja varias situaciones de los gobiernos (menos soberanos y autónomos de lo que creen y dicen), pero también refuerza el escepticismo social actual sobre la capacidad y eficacia directiva del gobierno.

Estas dos líneas siguen presentes en tensión y en complementación en la investigación, la docencia y la función pública. La línea de una estricta razón técnica, interesada en el *Knowledge In*, enfocada en el diseño de la política costo-efectiva, sigue siendo practicada por economistas, analistas de políticas, programadores, expertos en sistemas tecnológicos, científicos de datos, gerentes por resultados, ciudadanos

involucrados en la solución efectiva de problemas críticos. En cambio, la línea polémica con la razón técnica, frecuentemente involucrada en el *Knowledge Of*, interesada en la averiguación de los hechos políticos del proceso decisorio, en la viabilidad política de las políticas y en lo socialmente aceptable según la cultura y las circunstancias de una sociedad es el ejercicio que prefieren numerosos politólogos, sociólogos, antropólogos que recientemente se ocupan de la estructura y procesos del gobernar del gobierno.

Tengo la impresión que los programas de docencia prefieren *unos* la orientación hacia un análisis racional de las políticas, con énfasis en análisis económico, programación con modelos cuantitativos y sistemas de información, con afiliaciones a ‘rational choice’ y a ‘public choice’ en sus diversas variantes o al neoinstitucionalismo económico. Los entornos sociales y políticos que condicionan las decisiones de la PP no dejan de estudiarse, aunque son información de contexto más que referencia para la corrección y efectividad de la política. Otros se orientan más bien hacia el análisis social y político de los entornos en los que se ubica el gobierno y buscan conocer el modo como de hecho se deciden las políticas, acaso con la intención de que las PP sean socialmente responsivas y políticamente viables, pero no siempre incluyen el análisis de su corrección causal y costo-eficiencia o, cuando lo hacen, el análisis suele ser una actividad dependiente de la consideración política, que explica bien y críticamente por qué no se alcanzan los resultados públicos, pero no abordan o desconocen las acciones procedentes para alcanzarlos, con el efecto indeseado de alimentar el escepticismo y la desconfianza social en la capacidad directiva de los gobiernos.

La recepción en América Latina

La recepción de la disciplina de PP en nuestros países ocurre al final de los años 80 del siglo pasado y se difunde en los años 90. Ocurre al mismo tiempo que en los países europeos y en los de la mancomunidad británica. La recepción de la disciplina se explica porque en esos años comenzó a generalizarse en los países latino-

americanos y europeos la preocupación acerca de la eficacia directiva de los gobiernos de los estados sociales, cuyas deficiencias, ineficiencias e insuficiencias (financieras, administrativas, institucionales, cognoscitivas, tecnológicas) eran cada vez más evidentes frente al cambio económico postindustrial y postnacional y ante las nuevas exigencias sociales. Fue lógico plantearse entonces la cuestión acerca de cómo evitar los errores decisionales nocivos del gobierno y, en positivo, la cuestión acerca de los factores que posibilitan que las decisiones gubernamentales sean una respuesta apropiada y efectiva a los problemas y las exigencias sociales.

Las preguntas, preocupaciones e investigaciones sobre el problema llevaron a descubrir y señalar que las situaciones sociales más perjudiciales son el efecto de decisiones equivocadas de la alta dirección de gobierno (presidente, primer ministro, ministros o secretarios de estado, gobernadores) y no son imputables exclusiva o principalmente a la estructura, normas, procesos y desempeño del personal de la administración pública, que ha sido regularmente incriminada como la principal causa de los males sociales por las fallas operativas y aun institucionales (corrupción) de su personal o por su desorganización y mal diseño de procesos. Más a fondo, los cuestionamientos y las investigaciones concluyeron que es cuestionable la equivalencia tradicionalmente aceptada de que la actividad del gobierno, por ser del gobierno, es sin más actividad de gobierno de la sociedad, actividad directiva. La distinción entre la acción del gobierno y el gobernar real de la sociedad propició la averiguación de los factores que la decisión gubernamental debe incluir a fin de poder gobernar a la sociedad con efectividad y llevó a descubrir que la disciplina de PP es la que tiene como objeto de estudio el proceso decisional de los gobiernos con el propósito de mejorar su calidad y efectividad directiva y que había construido un enfoque conceptual y métodos analíticos para entender y ordenar el proceso decisional de los gobiernos y contribuir a su eficacia.

En el caso de América Latina, dos factores causales detonaron la recepción de la disciplina en los años 80 y 90: la crisis *fiscal* de los gobier-

nos desarrolladores, que tuvieron un rol determinante en los años del desarrollo y la modernización del continente, y la *crisis política* de los regímenes autoritarios, civiles o militares, de un buen número de los gobiernos desarrolladores, que aparecieron y se afirmaron en los años de la guerra fría, cuando se bloqueó la expansión de la opción social-comunista en el continente. La acumulación de los errores de política económica y social y la acumulación y prolongación de los atropellos a los derechos humanos y civiles desembocaron en la crisis terminal del estado desarrollador de formato autoritario. Las dos crisis, por los costos sociales que ocasionaron y por las esperanzas de transformación que despertaron, abrieron la oportunidad para la recepción de la disciplina.

La crisis *fiscal* de los estados puso en el centro la cuestión de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos, al exhibir sus errores de política macroeconómica, económica y social por defectos de información, análisis, cálculo y gestión. La crisis *política*, en la que se desplomaron los regímenes autoritarios, por causa de sus arbitrariedades, atropellos, corrupciones, represiones y hasta crímenes contra disidentes, puso en el centro la cuestión de la publicidad-naturaleza pública de la acción del gobierno.

Al presentarse la disciplina de PP como el estudio del proceso de elaboración de las decisiones de los gobiernos con el objetivo de aportar elementos para construir y acreditar su naturaleza pública y su eficacia social, la disciplina encajó perfectamente con la inconformidad ciudadana de los años ochenta y noventa de la región y también con las dos respuestas que gobierno y sociedad dieron a la crisis para controlarla y superarla: *la política de ajuste* (en sus dos sentidos, ajuste financiero entre el ingreso y el gasto público y el ajuste institucional entre la regulación estatal y la libertad de los mercados) y *la transición democrática*.

Por un lado, la disciplina de PP apoyó y depuró *la transición democrática* al poner el énfasis en el carácter público de las decisiones gubernamentales, al insistir que gobernar por políticas públicas significa respetar la ley pública, incorporar la participación y corresponsabilidad

del público ciudadano, cuidar los recursos públicos de los contribuyentes y producir servicios de valor público. Una segunda contribución fue señalar que la transición democrática no concluye en el momento en que se instituyen procesos electorales legales, competitivos y ciertos en sus resultados, y se destituye y sustituye pacíficamente a los gobernantes (*alternancia*), sino que la democracia es forma de gobierno, gobierno de la sociedad, y requiere normas y prácticas que aseguren la calidad y efectividad social de sus decisiones directivas. El gobierno democrático es acción performativa y no solo discursiva.

Por otro lado, la disciplina contribuyó a respaldar *la política de ajuste*, al introducir como requisito del diseño de políticas métodos de análisis de costo-efectividad, costo-beneficio, opuesto a políticas, programas y proyectos costosamente improductivos o innecesarios y al advertir sobre la improcedencia de elaborar políticas económicas intervencionistas en todas las situaciones sin analizar las capacidades de los sectores económicos y estimar sus consecuencias económicas. Fomentó asimismo la evaluación del desempeño de las unidades administrativas y de la calidad de sus bienes y servicios públicos y contribuyó al establecimiento del presupuesto y la gestión por resultados.

Por encima de estas contribuciones, *el aporte principal* de los estudios latinoamericanos a la disciplina de PP ha sido el énfasis y el cuidado que han puesto en asegurar *la naturaleza pública de la política* además de su efectividad y en afirmar el principio de que la naturaleza pública de la política es la condición necesaria fundamental de su efectividad. La política se condena a la impugnación social y, por ende, a su ineffectividad si no garantiza los valores del Estado de Derecho, los valores democráticos y la naturaleza pública (interés público, transparencia, rendición de cuentas) del gobierno democrático. A diferencia de la tradición angloamericana, los latinoamericanos no aceptamos el supuesto de que la naturaleza pública de las decisiones de gobier-

no es un problema resuelto y, en contraposición, instauramos como objeto y objetivo de estudio la legalidad, el interés general, el bien común de las decisiones de gobierno.

A pesar de sus meritorias contribuciones a la superación de la crisis financiera y política del tiempo, la recepción de la disciplina enfrentó *resistencias*, puesto que incluía supuestos y principios que son disonantes con las arraigadas tradiciones intelectuales, políticas y culturales de nuestros países. Enumero sin despliegue conceptual un par de esos problemas.

El concepto de *Público*, cuya definición se construye y establece relacionamente en contraste y diferencia con el concepto de Privado, tenía existencia discursiva en el discurso jurídico, pero era inexistente o inusual en la cultura política de nuestros países. Se preferían y aún prefieren los conceptos *Nacional*, *Popular*, *Social* para denotar lo común, lo público de la sociedad, el interés y beneficio general. Nación y Pueblo suelen ser aún entendidos como realidades colectivas, que tienen una existencia y valía superior por encima del conjunto de los ciudadanos individuales, no obstante que los ciudadanos son “por definición” individuos portadores de derechos, libertades y obligaciones. Dimos una larga batalla conceptual para lograr la valoración de lo Público, como una realidad *diversa pero no adversa* al mundo privado.¹⁰

El concepto de política pública era asimismo inusual y hasta excéntrico en esos años frente al concepto dominante del concepto del *Plan* en nuestros países, que constituía discursiva o realmente el método que ordenaba la acción del gobierno de la sociedad, al definir, jerarquizar e integrar sus varios fines y acciones. En nuestros países el Plan como instrumento de gobierno refería a la práctica directiva de los regímenes social-comunistas, que cuadraba bien con los gobiernos autoritarios blandos o rígidos de la región, o arraigaba en las tesis de la modernización y desarrollo, elaboradas e impulsadas por CEPAL-ILPES, o refería al PPBS norteamer-

10 Probablemente se ha ganado la batalla, no obstante que ahora resuciten entre intelectuales y políticos las inflexiones nacionalistas y populistas que impulsan políticas refractarias a los proyectos de las organizaciones privadas y civiles, constitucionalmente fundados, y descalifiquen su naturaleza pública.

ricano de esos años (el “Sistema de Planificación, Programación y Presupuestación”, creado en 1965), que destacaba el componente de los costos de los planes y programas y contribuía desde ese enfoque al ordenamiento de sus objetivos y acciones del gobierno. El Plan contribuyó o trató de contribuir al ordenamiento político, financiero y administrativo de las decisiones del gobierno. Sin embargo, debido a defectos de información y conocimiento, a las inclinaciones imperativas de los gobiernos, reacios a convivir con diferencias y libertades, y a su tendencia a politizar sus decisiones, el Plan terminó por ser únicamente el plan de acción del gobierno y de su sistema administrativo más que el plan rector de la actividad social del país. Los actores sociales fundamentales del desarrollo económico y social del país aceptaron los objetivos y acciones del Plan de manera simulada más que real y conveniencia más que convencida.

El choque entre el Plan y la Política Pública ocurrió cuando los primeros investigadores de la disciplina, en reacción crítica a las intervenciones impositivas, innecesarias e improductivas del gobierno, señalaron que la forma de gobernar la actividad de la sociedad mediante planificación, para ser viable, exige fundamentalmente dos condiciones, una cognoscitiva y otra política. 1) Cognoscitivamente se requiere información y conocimiento acerca de la efectividad causal de los programas particulares que integran el Plan y, sobre todo, lo que es un requisito cognoscitivamente inalcanzable por ahora, se requiere conocer la concatenación y agregación de los efectos de las varias líneas causales de los diversos programas a fin de concluir en la producción de los objetivos últimos del plan nacional. Este tipo de conocimiento causal integral del funcionamiento del sistema social no existe. 2) Políticamente se requiere una buena dosis de control autoritario o de un masivo consenso político acerca de los objetivos y acciones del plan, lo que no es viable y es conflictivo en las sociedades democráticas plurales, en las que el ejercicio de las libertades económicas y civiles de sus

ciudadanos individuales están garantizadas. En breve, la sociedad democrática no es planificable ni planificada en su totalidad.¹¹

El debate redimensionó la cuestión y terminó como un dilema entre la viabilidad y la utilidad de *gobernar mediante un Plan Global* de la actividad nacional o regional y la viabilidad y utilidad de *gobernar mediante Políticas específicas*, por planes de acción orientados hacia objetivos específicos y particulares de interés público, definidos y realizados de diversas maneras. Se abrió camino y alcanzó aceptación la propuesta de un gobierno por asuntos, por temas, que entiende la singularidad de los problemas públicos, y diseña opciones de acción ajustadas a la composición y causas del problema, a su contexto social y al perfil de su población objetivo.

La conclusión del debate, desde la perspectiva de la PP, fue la afirmación de que gobernar no es intervenir siempre y en todo lugar y que el formato gubernamental y de gasto público de las políticas no es el apropiado en todos los asuntos públicos. El debate condujo a establecer el principio, popularizado en nuestro medio, de que lo gubernamental es público, pero lo público trasciende a lo gubernamental. Las políticas pueden elaborarse y ejecutarse solo por el gobierno, por el gobierno en asociación con las empresas privadas y organizaciones civiles de la ciudadanía o por la misma sociedad cuando acredita capacidad de autorregulación (principio de subsidiaridad). Las décadas de participación ciudadana en nuestros países en la definición de la agenda de gobierno y en la configuración de las políticas ha evidenciado que el gobierno para ser efectivamente gobierno implica conversación, coproducción, coautoría, corresponsabilidad con grupos, sectores y localidades de ciudadanos. La realidad actual es un gobernar asociado, colaborativo y corresponsable: *una nueva gobernanza pública*.

11 Hubo otros argumentos, como la afirmación de que el Plan tiene sentido y acaso efectividad en un mundo económico simple, débil en recursos y capacidad productiva, cerrado, y en una sociedad políticamente dependiente del gobierno por su precariedad o su oportunismo.

Situación actual y futuro previsible

Después de 30 años de la recepción de la disciplina en nuestros países, el término PP se ha generalizado y vuelto común en el habla social y política hasta caer en denotaciones triviales e incorrectas. Más allá de la exitosa innovación lingüística y conceptual, lo importante es el hecho de que hoy existen numerosos programas académicos de pregrado y posgrado de PP en nuestras universidades, públicas y privadas, existen revistas especializadas importantes, redes de investigadores, reuniones periódicas nacionales e internacionales, intercambios, actividades de consultoría. La investigación teórica y empírica se ha desarrollado vigorosamente en nuestros países y son centenares los productos de calidad publicados sobre políticas públicas específicas o sobre modelos analíticos, causales, heurísticos de diseño.

La disciplina se ha institucionalizado en nuestro medio académico y son reconocidos sus aportes por la comunidad científica y el gobierno. Considero que hay un escenario espléndido de futuro para el desarrollo de nuestra disciplina, pero el futuro luminoso será posible a condición de que superemos varios defectos que afectan en estos años el ejercicio académico y profesional de la misma y respondamos bien a los desafíos que plantean los desarrollos económicos, sociales y tecnológicos en curso y respondamos asimismo a las tendencias actuales de reforma del régimen democrático, cuyo actual arreglo institucional y sus prácticas prevalecientes son cuestionados en numerosos países, no solo latinoamericanos, después de su gran auge a la vuelta del milenio.

Considero que son varios los *defectos* del ejercicio académico y profesional actual de la disciplina, que tienen varias causas, efectos y manifestaciones. Los principales defectos son:

a) el persistente enfoque gubernamental(ista) del análisis y diseño de las políticas; b) la fragmentación particularista de las políticas; c) el dificultoso y acaso pobre entendimiento de la *complejidad* de los problemas públicos actuales; d) la resistencia a la participación del público

ciudadano, pensado como destinatario de las políticas más que como su interlocutor y coautor; e) la delimitación del análisis y las acciones al campo de las atribuciones de los gobiernos territoriales particulares y de sus entidades administrativas, sin visión de la intergubernamentalidad como condición directiva en la actualidad; f) el desinterés en la comparación intergubernamental e internacional de las políticas para entender mejor los problemas y mejorar su diseño y efectividad; g) la limitada incorporación de los sistemas tecnológicos de información y comunicación en la elaboración de las políticas, que incrementan en principio la base informativa decisional, la interlocución entre el gobierno y la ciudadanía y el control de su institucionalidad.

A modo de conclusión

El efecto final de estos defectos de la práctica de la disciplina es haber dejado de entender que la PP es una acción de gobierno que forma parte del proceso de gobernanza de un régimen político-administrativo específico y, particularmente, que la PP es acción directiva de *la nueva gobernanza pública contemporánea*, que es diversa al proceso de gobernar de hace cincuenta años, cuando nació la disciplina, y de hace treinta años cuando fue la recepción en América Latina.

Se precisa comprender que la disciplina aceptó desde su comienzo que la formulación e implementación de las políticas se enmarca en *la estructura y el proceso de gobernar de la posguerra*, cuyo estilo y patrón directivo abarcó a los EUA, a las naciones europeas en reconstrucción (durante “los 30 años gloriosos de la posguerra”) y a los países latinoamericanos de la época del desarrollo. La gobernanza de esos años se caracterizó por la amplia autonomía decisional del gobierno, por su protagonismo operativo, por el uso sistemático del instrumento jerárquico del mando y control, por el alineamiento político de los sectores sociales fundamentales (a través de corporativismos varios) y por el ámbito territorialmente circunscrito de sus decisiones de política. Este marco de gobernanza gubernamental se ha ido modificando en las últimas décadas en numerosos asuntos

públicos, salvo en los asuntos críticos relacionados con la seguridad pública y nacional.

El mundo ha cambiado y seguimos pensando la disciplina de la PP desde el supuesto arraigado de que la gobernanza de la sociedad es la acción de un decisor omnisciente, todopoderoso, poseedor de ingentes recursos, providencial, frente a una sociedad dependiente y subordinada. Nuestra disciplina de PP se sigue ejerciendo desde un enfoque gubernamental(ista), según el cual el contenido de la política es elaborado por el círculo de expertos del gobierno, su implementación se efectúa por las entidades del sector público y los ciudadanos son entendidos como los destinatarios o beneficiarios de las políticas, que no tienen la posibilidad, aunque tengan el derecho, de influir en la formación de la agenda de gobierno, en la definición de los problemas sociales, en la elaboración y ponderación de las opciones de acción, en la decisión y en su efectucción.

El gobierno es sin duda el conductor y coordinador de la acción colectiva de la sociedad y el agente que, en razón de la legitimidad de su autoridad política, decide cuáles propuestas y contenidos de acción son públicos, son política pública en sentido propio.¹² No obstante, en las últimas décadas se ha evidenciado la ineffectividad directiva de numerosos gobiernos por sus fallas institucionales, informativas, analíticas, financieras y operativas, que han culminado en crisis socialmente calamitosas y perjudiciales. Más allá de las irregularidades e ineficiencias, lo que es ahora característico y evidente es *la insuficiencia* del gobierno, en razón de que los gobiernos no poseen todos los recursos necesarios (financieros, informativos, cognoscitivos, tecnológicos, organizacionales, de credibilidad discursiva y autoridad moral) o no los poseen en el nivel suficiente para estar en aptitud de dirigir a sus sociedades, enfrentar sus problemas y abrir caminos de superiores futuros de convivencia.

La insuficiencia de recursos directivos del gobierno es resultado de los cambios políticos actuales (la democratización, a pesar de las ten-

dencias involutivas actuales hacia autoritarismos y populismos, la expansión de la esfera pública y la participación ciudadana), los cambios económicos (globalización, autonomización del capital financiero por sobre las demás actividades económicas, preeminencia de los bienes intangibles del conocimiento), los cambios tecnológicos (acceso a la información, conectividad, automatización de la producción y la administración, inteligencia artificial de los procesos), sociales (individualización, pluralismo, diferenciación, redes, autonomía de los subsistemas que componen la sociedad...).

Los cambios de estas décadas han sido efecto y causa del entramado de las múltiples y diversas relaciones de *interdependencia* que los actores sociales han establecido en los varios campos en los que realizan sus vidas, desde los afectivos e intelectuales hasta los económicos y políticos. El número, la variedad y la articulación de las relaciones de interdependencia entre los actores sociales son el origen de *la complejidad* de la configuración y funcionamiento de la sociedad actual. Este entramado de relaciones sociales, multiforme, integrado por múltiples factores causales y por varias líneas o secuencias causales que se enlazan y son solo analíticamente divisibles, es el origen de los hechos que acontecen en la vida asociada y, particularmente, el origen de las situaciones sociales que, por sus daños y costos, consideramos problemas sociales insufribles e inaceptables que se deben resolver.

Frente a la composición y causalidad compleja de los problemas públicos actuales y de su solución, no hay ningún actor público o privado en la sociedad actual, que posea toda la información, el conocimiento y todos los recursos necesarios para identificar, controlar, regular las relaciones de los diversos actores, las diversas secuencias causales y los enlaces de sus interdependencias. El efecto agregado de la red de los incontables tipos de interdependencias es el descentramiento de la sociedad, la ausencia de un centro supremo y autónomo de dirección total, particularmente

12 La definición de PP, que es una acción intencional, orientada hacia objetivos públicos, y una acción causal, idónea para realizar los objetivos, es elaborada por el gobierno y la ciudadanía a través de diversas relaciones y con diversa influencia en la elaboración y decisión de su contenido. No obstante, lo que hace que una determinada política sea pública, sea de interés público, de naturaleza pública y disponga de recursos públicos, es la decisión de la autoridad pública legítima.

si la dirección o rectoría de la sociedad es tradicionalmente entendida como mando y control. Nuestras sociedades, según sus asuntos de interés o sus circunstancias, se dirigen por un sistema de múltiples codirectores interdependientes, públicos y privados, más que por un centro único y supremo. Algunos autores señalan correctamente que se ha transitado de “un centro de gobierno a un sistema de gobierno”.

El gobierno requiere de las capacidades y recursos que los sectores privados y sociales independientes poseen, pero de los que no puede disponer mediante los medios tradicionales de mando y alineamiento (o con los medios peores de la intimidación y la expropiación), por lo que establece con ellos relaciones de utilidad mutua mediante intercambios de información, conocimiento y recursos, sinergias de cooperación, que son naturalmente relaciones horizontales de diálogo, negociación, acuerdo y compromiso compartido sobre los términos de los intercambios, la cooperación y la corresponsabilidad y sobre las normas a seguir en las interacciones. Son relaciones susceptibles de coordinación, pero no de subordinación: *La Nueva Gobernanza Pública* o, desde otro enfoque, la Gobernanza del Gobierno Abierto.

La formación de este nuevo proceso de gobernar en curso representa el gran desafío de la disciplina de PP. *No altera su objetivo de conocimiento*, que seguirá siendo mejorar la efectividad de las decisiones de dirección de la sociedad con base en el conocimiento, *pero modifica su objeto de conocimiento y el procesamiento cognoscitivo de su objeto de conocimiento*. El defecto mayor del ejercicio actual de nuestra disciplina y, en correspondencia, su mayor desafío es no estudiar, analizar y diseñar la PP como la acción e instrumento de la nueva gobernanza pública, que en varios asuntos públicos se ejerce en interdependencia con los ciudadanos de la demarcación política territorial y con los gobiernos y los ciudadanos de otras comunidades territoriales interesadas, afectadas o interpeladas.

Un buen número de políticas hoy se conciben, elaboran y practican desde un enfoque *postgubernamental*, desde un marco de referencia intergubernamental, internacional y gubernamen-

tal-social, tal como lo evidencian las políticas económicas, sociales, ambientales, de salud y de seguridad de nuestros países...en las que participan más actores que el actor gubernamental y se ponen en juego más recursos que los gubernamentales. El gobierno intercambia y comparte la información, el conocimiento y los recursos que posee con los recursos que poseen otros actores, distintos del gobierno, políticamente independientes, pero que por buenas razones se interesan en involucrarse con el gobierno en la definición del problema público y de las acciones causalmente idóneas para abordarlo y en la oferta de sus recursos para implementar las acciones. Este gobernar en modo abierto de cogobierno parece ser algo que la disciplina no ha asumido total y convencidamente, tal vez anclada en una visión tradicional de la supremacía del gobierno o a la espera de que la nueva gobernanza pública acredite su aceptación social en los años por venir.

Insistir en que los problemas públicos sean analizados y las políticas elaboradas en modo de interrelación gubernamental-ciudadana no significa rebajar la exigencia irrenunciable de la calidad pública y la calidad técnica de la política, las cuales no quedan aseguradas simplemente por el hecho de que son producto de decisiones colegiadas, producidas por actores gubernamentales y extra-gubernamentales a través de conversación, debate y concertación. Se exige que los actores participantes en la decisión de la PP, además de ser socialmente reconocidos y confiables, practiquen el *diálogo racional* con base en datos, información, evidencias, cálculos y con argumentaciones legales y éticas. El diálogo racional es la medida para contrarrestar intereses y posiciones exclusivistas. Dicho al margen, urge la creación de las instituciones de la democracia participativa-deliberativa, que hoy son más discursivamente reivindicativas que regulatorias.

Se debe cuestionar también el *particularismo* del enfoque tradicional del análisis y diseño de la PP, que se ha centrado exclusivamente en el problema público particular que se quiere resolver y en la población objetivo particular que se quiere atender, sin tomar en consideración la composición y causalidad del problema público particular y el contexto de vida de su población

objetivo, sin registrar sus relaciones con otros problemas y sin articular su análisis con otros análisis de políticas que abordan otras dimensiones y factores causales del mismo problema o abordan otros problemas que con frecuencia son causa y/o efecto del problema en cuestión.

Los últimos años nos han hecho aprender que el problema particular es efecto y expresión de otros problemas irresueltos y que su solución no puede ser particular, autocontenida y auto-referida, diseñada y efectuada de manera independiente, sino exige una perspectiva integral y contextual de análisis y, en la práctica, un haz coherente de políticas simultáneas o de políticas antecedentes y sucesivas. Son varios los investigadores que sugieren que el análisis de la política particular incluya siempre el estudio de la relación que tiene o se estima que tiene con otras políticas afines, que abordan aspectos y componentes de la realidad que la política busca atender y/o con otras realidades (problemas, situaciones, tendencias, comportamientos) que pueden ser conjeturadas como las causas o los efectos de la realidad que la política particular atiende, el problema que quiere resolver o el objetivo que quiere alcanzar.

La situación predominante de fragmentación particularista de la PP se debe en mucho a la estructura de la administración pública, determinada por los principios y prescripciones del derecho administrativo público. La ley administrativa y los estatutos orgánicos de las entidades administrativas delimitan las atribuciones y facultades de las entidades administrativas, por lo que obliga a que éstas se enfoquen únicamente en segmentos particulares o en factores causales particulares de la realidad que la ley administrativa les prescribe atender y las faculta a intervenir.

Más allá del reduccionismo jurídico intrínseco de la estructura administrativa del gobierno, el enfoque particularista se debe también a la *simplificación cognoscitiva* que los decisores y sus asesores hacen de la complejidad del

problema público según sus perspectivas disciplinarias, sus modelos analíticos y causales, sus experiencias profesionales y sus preferencias políticas. La complejidad de los problemas públicos actuales puede ser procesada con mayor corrección si el gobierno y los altos ejecutivos públicos controlan la fragmentación intragubernamental, que existe en y entre las entidades administrativas, y promueve y facilita un *análisis y diseño relacional* de políticas, integrado, multi e interdisciplinario, que es más apropiado para abordar la complejidad de la composición y la causalidad de los problemas públicos actuales.¹³

Hay algo más. El particularismo dominante de la disciplina se debe sobre todo a que no se ubica a la PP al interior de una estructura y proceso de gobernanza que abarca e integra muchos más asuntos, más demandas y más políticas, pues el gobernar público abarca el conjunto de la sociedad y no cubre únicamente algunos asuntos y sectores particulares. El gobierno inteligente y responsable coloca la elaboración de una PP particular en el marco mayor de la totalidad de su acción de gobierno. El resultado de este olvido es la dispersión, fragmentación, incomunicación, descoordinación, incoherencia y contradicción entre las políticas y la rivalidad presupuestal entre ellas, en vez de que el análisis y diseño de la PP se realice desde la premisa de la gobernanza de la sociedad en su conjunto y se practique en interrelación con las otras políticas y los otros análisis de políticas.

El gobernar por políticas no puede significar la suma de políticas particulares, separadas, sino su sistematicidad, su entrelazamiento. Se exige y hay que construir un “sistema de políticas” en vez de una serie de políticas aisladas y autocontenidas. La disciplina nos ha ayudado a ver muy bien los árboles, los asuntos particulares de gobierno, pero hemos perdido de vista el bosque de la rectoría gubernamental global. Esta visión integral del gobierno fue el mérito del gobernar por Plan, por lo menos intelectual

13 Éste es otro tema de importancia, que refiere a la gobernanza de las entidades públicas. Sus defectos y problemas actuales son notorios y deben impulsar reformas y dar origen a otra forma de dirigir las corporaciones públicas, sin reproducir los acostumbrados procesos unipersonales de amplia autonomía del dirigente, frecuentemente cerrados y carente de controles apropiados para verificar la validez institucional y técnica de sus decisiones. Esta es una de las razones por las que ha surgido el estudio de la gobernanza o alta dirección de las entidades públicas, internacionalmente denominado “la gobernanza corporativa pública” o “la gobernanza del gobierno”.

y discursivamente, que fue el objeto de crítica de la disciplina al momento de nacer.

Un último punto de reflexión que tiene implicaciones para el futuro de la disciplina refiere al uso de los dispositivos y sistemas tecnológicos de información y comunicación. En la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos actuales hay un movimiento favorable a la digitalización de sus procesos administrativos internos y sus servicios, que incluye la digitalización del proceso de elaboración e implementación de la PP y la incorporación de los procesos automatizados de la inteligencia artificial en las funciones públicas.

El análisis y diseño actual de las políticas se sustenta en grandes volúmenes de datos de fuentes diversas, tecnológicamente adquiridos y procesados (estadística y algorítmicamente), que ofrecen información más completa y actual sobre la composición, la extensión, las causas y la evolución previsible de las situaciones económicas y sociales y de los problemas y riesgos públicos, sobre el perfil de los ciudadanos destinatarios de las políticas y sobre la asignación eficiente de recursos... Facilitan también la gestión de la implementación a través de modelos automatizados de información y seguimiento y contribuyen a la evaluación de los productos y resultados de las políticas. La incesante innovación de la conectividad mediante dispositivos tecnológicos y plataformas cada vez más accesibles a los ciudadanos y socialmente generalizadas hace posible y consolida el intercambio de información y la interlocución en tiempo real entre los organismos de gobierno y la ciudadanía, lo que contribuye a la coproducción y coautoría de las políticas. Es la aparición de “los gobiernos inteligentes”, que se expresan particularmente en “las ciudades inteligentes”.

Si la efectividad directiva de los gobiernos es el objetivo que impulsa a la disciplina y su efectividad es posible por el conocimiento (datos, información y conocimiento), la novedad contemporánea es que el conocimiento está *mediado tecnológicamente*. Se construyen las definiciones, clasificaciones, explicaciones, cálculos, aplicaciones a través de equipos y procedimientos tecnológicos de levantamiento y procesa-

miento de datos y de producción de información que es valiosa para la decisión de los dirigentes públicos. Para permanecer fiel a sus objetivos y principios, la disciplina de PP está llamada a incorporar los sistemas y dispositivos tecnológicos en el análisis, diseño e implementación de las políticas. Se perfila una evolución de la disciplina.

Finalmente, la disciplina de la PP, su enseñanza e investigación, si no quiere volverse un capítulo de la historia de las ideas y mantener su actualidad, debe seguir la trayectoria real de las políticas, que siguen a su vez la trayectoria de la gobernanza específica de un sistema de sociedad y de un régimen político. Lo que es inalterable y debe permanecer firme es nuestro compromiso con el principio de la disciplina: *la exigencia de la naturaleza pública y la efectividad de las políticas* del gobierno y la exigencia de que la eficacia gubernamental se sustente en relaciones causales que solo el conocimiento identifica y valida. *El poder no puede sin el conocimiento*. Puede mandar, controlar, acaso reprimir, pero no puede efectuar, hacer cosas, realizar objetivos de valor social, sin el aporte del conocimiento. La referencia última del poder político es el conocimiento, el conocimiento axiológico y empírico. Este principio ha sido y es el hilo conductor del pensamiento occidental de la política y una referencia luminosa en este tiempo ambiguo de desdemocratización y posverdad.

Referencias

- Dahl, R. y Lindblom, Ch. (1953). *Politics, Economics and Welfare*. New York: Harper and Brothers.
- Lasswell, H. (1951). The policy orientation. En Lerner, D. y Lasswell, H. (eds.). *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Methods*. Stanford: Stanford University Press.
- Lasswell, H. (1970). The Emerging Conception of the Policy Sciences. *Policy sciences*. Vol. 1.
- Lerner, D. y Lasswell, H. (1951.). *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Methods*. Stanford: Stanford University Press.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.



Políticas públicas de inclusión para afrodescendientes y agenda social en el Decenio Internacional

Public policies of inclusion for people of African descent and the social agenda of the International Decade

JOHN ANTÓN SÁNCHEZ¹

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de reflexión

Recibido: 18/05/2020

Revisado: 18/06/2020

Aceptado: 29/06/2020

Resumen

La agenda del Decenio Internacional Afrodescendiente y su implementación pasa necesariamente el diseño de políticas públicas de inclusión para más de 160 millones de afrodescendientes de las Américas. Este es un debate impostergable que implica la reforma de los estados, el mejoramiento de las instituciones y una mejor gobernanza. El artículo analiza este tema, pues es obligación de los estados nacionales atender con igualdad y equidad la problemática social de todos sus ciudadanos, y en mayor medida los más excluidos.

Palabras clave: Estado, afrodescendencia, políticas públicas, inclusión.

Abstract

The agenda of the International Decade of African Descent and its implementation necessarily involves the design of public policies of inclusion for more than 160 million people of African descent in the Americas. This is a debate that cannot be postponed and which implies the reform of states, the improvement of institutions and better governance. The article analyses this issue, since it is the obligation of national states to address the social problems of all their citizens, and largely the most excluded, with equality and equity.

Keywords: State, African descent, public policies, inclusion.

¹ Antropólogo por la Universidad Nacional de Colombia y Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en Ecuador (FLACSO Ecuador). Profesor titular del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Ecuador. Miembro del Observatorio de Justicia para Afrodescendientes en Latinoamérica (OJALA) de la Universidad Internacional de Florida (FIU); investigador del Grupo de Trabajo sobre Afrodescendientes en la Ronda de Censos, Costa Rica; socio de la Fundación Ambiental y Cultural Las Mojarras (FUNDAMOJARRAS), Chocó, Colombia, y asociado de la Fundación de Desarrollo Social Afroecuatoriana Azúcar, Ecuador, y del Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Condoto e Iró, Colombia. E-mail: john.anton@iaen.edu.ec

* Cómo citar: Antón Sánchez, John (2020). Políticas públicas de inclusión para afrodescendientes y agenda social en el Decenio Internacional. Revista de Administración Pública del GLAP, 4(6), páginas 52-69

Introducción

Como es conocido las Naciones Unidas proclamaron el Decenio Internacional de los Afrodescendientes a través de la resolución 68/237 del 23 de diciembre de 2013. Este decenio, que comenzó el 1 de enero de 2015 y terminará el 31 de diciembre de 2024, incorpora tres ejes principales que materializarían los objetivos de tal declaración: reconocimiento, justicia y desarrollo (ONU, 2014). A cuatro años del inicio de su ejecución, se hace necesario reflexionar sobre la implementación de tales políticas y su impacto en las condiciones de vida del pueblo afrodescendiente. Por ello realizar un primer análisis en varios niveles de las acciones, programas, planes e impactos del decenio, resulta impostergable.

Desde una perspectiva afrocéntrica, el movimiento social afrodescendiente interpreta al Decenio como un hecho social impulsado por el Movimiento de la Diáspora Africana Global (Antón y Valencia, 2018). Un escenario de larga duración para pensar la cuestión afrodescendiente y africana, así como lo hicieron los precursores del Panafricanismo, de la Negritud, del Black Power y la descolonización africana. Desde esta perspectiva el Decenio se interpreta como la continuidad de un pensamiento emancipador, descolonial y solidario que intenta conectar los problemas de existencia de las africanías actuales. (Antón, 2018). Al 2020 ya han transcurrido 5 años de su implementación sin que se conozcan avances concretos en relación a su plan de acción. Algunas organizaciones piden la urgencia de una reflexión sobre ¿qué tanto se ha avanzado en su cumplimiento?, tema que se abordará en este artículo.

Este artículo aborda tiene por objetivo analizar las políticas públicas de inclusión para afrodescendientes y agenda social en el Decenio Internacional a través de cuatro apartados. El primero aborda una panorámica del fenómeno afrodescendiente y sus problemáticas en la región, el segundo plantea las demandas que desde su movimiento social se hacen para el diseño de políticas públicas, la tercera parte habla sobre el significado del Decenio, y se concluye con lo que llamamos agenda política y cómo ésta

debería ser abordada para alcanzar los objetivos planteados.

El ensayo plantea que la problemática de desigualdad, pobreza y discriminación en grupos racializados como los afrodescendientes debe comprenderse como un problema que los Estados nacionales deben tratar de resolver, aun después de abolida la esclavitud. Luego se hace necesario que los gobiernos de los estados enfrenten este desafío con el fin de impulsar políticas públicas de inclusión que garanticen derechos a los ciudadanos en condiciones de igualdad y equidad. Esta reflexión de tipo contextual (sociológica, si se desea) apoya la acción colectiva afrodiaspórica y que genera expectativas de formulación y ejecución de políticas gubernamentales en favor de grupos históricamente discriminados.

Los afrodescendientes de América Latina: problemáticas y demandas.

Este artículo se propone reflexionar sobre la necesidad de que tienen los estados nacionales de diseñar y ejecutar políticas públicas de inclusión étnica racial para superar las disparidades que de forma estructural padecen las minorías racializadas y étnicas (Thorp y Paredes, 2011). De forma particular se atienden las problemáticas asociadas a la afrodescendencia, desigualdades, políticas públicas y los derechos económicos y sociales de estos grupos. Aun es escasa una literatura suficiente que desde la sociología política y desde la antropología del Estado se dedique a estos temas. Se nota deficiencia desde la academia para atender estos temas, sin embargo, se pueden destacar estudios de Viáfara (2006), Urrea y Viáfara (2007), Viáfara et al (2010), Paixao (2016), del Popólo et al (2009), Agudelo (2019) y Wolf y Antón (2015), entre otros han destacado el papel del racismo estructural en la reproducción de factores de pobreza y desigualdad en los afrodescendientes. Además de ello, en los últimos 20 años agencias intergubernamentales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) han producido una serie de volúmenes que exa-

minan en profundidad las condiciones sociales y económicas de los afrodescendientes en los países de la región. Estos estudios, basados en los datos censales y encuestas de hogares pretenden, además del diagnóstico sociodemográfico pertinente, orientar o sugerir políticas públicas que los estados deberían encaminar para alcanzar el combate al racismo, generar mayor inclusión ciudadana y posibilitar el alcance de las recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos, de las Naciones Unidas y sus acuerdos como la Declaración de la III Cumbre Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras formas conexas de Intolerancia celebrada en la ciudad de Durban 2001, además de la proclamación de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS).

El marco interpretativo que motiva esta reflexión se basa en el panorama de las desigualdades étnico raciales que desafían los estándares de la democracia y de las libertades en los estados nacionales. Pone en escena la necesidad que los gobiernos hagan énfasis en temas de redistribución, acciones afirmativas y políticas reparativas a grupos históricamente discriminados (Fraser, 1996 y 2000 y 2008). Se trata de un debate que desde el feminismo sostiene que, de seguir ahondándose las desigualdades, los modelos de democracia liberal estarían en franco deterioro, pues la desigualdad es un reflejo del fracaso del liberalismo en garantizar derechos a todos los ciudadanos por igual. Ya economistas de la talla de Amartia Sen (2000) y el Joseph Stiglitz (2012) han llamado la atención a los gobiernos liberales sobre la necesidad de pensar seriamente en mejores políticas sociales de tipo redistributivas que garanticen, además de la igualdad ciudadana, las libertades culturales, el fomento de las capacidades por medio de políticas globales y universales de educación con el propósito de impactar positivamente los desequilibrios sociales generados por la discriminación. Se trata de un verdadero desafío al modelo capitalista que exige pensar de otra manera los derechos, la justicia y la ciudadanía. Para Nancy Fraser se trata de un tema urgente de justicia social en momentos en que los movimientos sociales apelan al reconocimiento, a la participación y al derecho a tener

derechos al buen vivir, al bienestar, a disfrute y al goce de una vida plena.

Otro escenario necesario para la comprensión del problema de la exclusión y las desigualdades (Mora, 2019, 2017) en los afrodescendientes y la falta de atención de políticas de inclusión social, se relaciona con la cuestión de la etnicidad, la politización de la identidad y los procesos organizativos de la afrodescendencia (Restrepo, 2017, Mosquera, Pardo y Hoffman (2002). Para 2019 Antón, Santacruz, Sabino y Viáfara publican un volumen titulado: “Afrodescendientes: realidades y desafíos”, donde se trata en profundidad las raíces de la desigualdad y la exclusión en los descendientes de africanos en las Américas, las cuales tienen antecedentes no solo en el periodo esclavista, sino que se trata de un fenómeno más complejo que rebasa el modelo civilizatorio occidental que se concretó con el modelo económico capitalista, el liberalismo burgués y la democracia representativa inspirada en una modernidad eurocéntrica incapaz de superarse así mismo, tal como su momento lo denunciara Aimé Césaire con su célebre obra “El Discurso del colonialismo” (2006). De modo que, para poder superar las raíces de la desigualdad, la exclusión y la pobreza en las minorías étnicas como los afrodescendientes no será suficiente aplicar o reinventar políticas públicas de asistencia o de inclusión (Varela y Otalavaro, 2013). Se requiere algo mucho más profundo que sea capaz de superar el modelo civilizatorio actual. Dado que el racismo y el capitalismo se requieren de sí mismo para generar desigualdades y sacarle provecho a la explotación del ser humano, quizá sea necesario pensar en formas de organización y de modernidad decoloniales radicales, que cuestionen los modelos de estado nación que gobiernan en occidente y sean propositivos en plantear otra modernidad. Quizá sea este el camino que la afrodescendencia pueda seguir, justo ahora que se plantea objetivos relacionados con el desarrollo, la justicia y el reconocimiento.

Los afrodescendientes son una realidad civilizatoria social, demográfica, política, económica y cultural presente en las Américas (Duncan, 2012). Su presencia poblacional tiene un peso específico, pues de acuerdo a la última ronda cen-

sal del 2010 alcanzan hasta el 26% de los habitantes de la región (CEPAL, 2017). Según el Banco Mundial, al menos uno de cada cuatro personas en América Latina se identifica como afrodescendiente (Banco Mundial, 2018)

El informe del Banco Mundial sobre los afrodescendientes en las América Latina (2018), con base en los datos censales para 16 países, establece que en la región existen 133 millones de afrodescendientes para 2015, lo que equivaldría 24% de la población total (Banco Mundial: 2018, 15). Para el Banco, “más del 91% (de los afrodescendientes) están concentrados en Brasil y Venezuela y un 7 % adicional en Colombia, Cuba, Ecuador y México”. Se resalta que Brasil con más de 105 millones de personas afrodescendientes, es el país con más afrodescendiente de América y el segundo en el mundo, después de Nigeria (Banco Mundial: 2018, 16). Ver Tabla 1.

Tanto el Banco Mundial como la CEPAL coinciden en que demográficamente los afrodescendientes en América Latina tiene un patrón de asentamiento similar al resto de la población en la mayoría de los países. El 82 de los afrodescendientes son predominantemente urbanos, una tasa ligeramente superior al 80% urbano del promedio regional (Banco Mundial, 2018:17). En Panamá y Nicaragua los afrodescendientes presentan niveles elevados de urbanización, lo mismo sucede en Argentina, Venezuela y Uruguay. Aunque en Colombia, Ecuador, Honduras, Costa Rica, Perú y Honduras y otros países del Caribe, los afrodescendientes tienden a concentrarse en regiones connotadas como de asentamiento tradicional, cultural e histórico afrodescendiente o territorios ancestrales. Muchas de estas regiones como el Chocó en Colombia, Esmeraldas en Ecuador o La Ceiba en Honduras terminan

Tabla 1

Población afrodescendiente en América Latina (proyectada a 2015)

País	Afrodesc sobre total población (%)	Población Afrodesc (millones)	Población total en 2015 (millones)	Población Afrodesc en 2015 (Millones)
Brasil, 2010	50,7	96.8	206	104,5
Venezuela, 2011	55,7	14.5	31,2	17,1
Colombia, 2005	10,6	4.31	48,2	5,1
México, 2015	1,2	1.38	125,9	1,5
Ecuador, 2010	7,2	1.04	16,1	1,2
Cuba, 2002	10,1	1.1	11,5	1,2
Perú, 2015	2,3	0.74	31,4	0,72
Costa Rica, 2011	8	0.34	4,8	0,38
Panamá, 2010	9,2	0.3	4	0,37
Uruguay, 2011	8,1	0.26	3,4	0,28
Argentina, 2010	0,4	0.15	43,4	0,17
Nicaragua, 2005	2,8	0.14	6,1	0,17
Honduras, 2013	1,4	0.11	9	0,13
Bolivia, 2012	0,2	0.02	10,7	0,02
Paraguay, 2012	0,2	0.3	6,6	0,01
El Salvador, 2007	0,1	0.01	6,3	0,01
Total	23,4	120.39	564,6	132,86

Fuente Banco Mundial (2018:56)

caracterizándose con una alta segregación geográfica que responde a procesos históricos de aislamiento y abandono estatal, perpetuando así factores estructurales de exclusión social. Igualmente, frente al fenómeno de la urbanización en los afrodescendientes, el informe del Banco Mundial da cuenta de la tendencia de establecimiento de miles de hogares afrodescendientes en barrios pobres y zonas marginadas de las ciudades, cuyas características son la falta de acceso a servicios públicos, acceso limitado al empleo, alto clima de violencia social y delincuencia, además estar expuestos a niveles de contaminación y desastres naturales, como ocurre en los sectores de los suburbios de Guayaquil o los barrios del sur en Esmeraldas, Ecuador.

Para comprender el fenómeno cultural civilizatorio de la afrodescendencia, es necesario plantear concepto de diáspora africana (Lao, 2007 y Walker, 2010), que alude a una agencia que agrupa de forma global las múltiples expresiones de la etnicidad afrodescendiente. El concepto de etnicidad, si bien fue muy importante en los años 90s, hoy precisa de evolución al carácter autodeterminado de pueblo afrodescendiente (Antón, 2013). Se trata de una concepción moderna que identifica la raíz originaria y civilizatoria de una expresión cultural neorética que emerge en la América esclavista. Auto determinarse como pueblo, conlleva a definirse como una agencia de pertenencia a una gran nación afro diaspórica, una macro entidad étnica sujeta de derechos, y de la concepción de pan etnia como grupo humano que comparte una cultura, una historia y unas costumbres y cuyos miembros están unidos por una conciencia de identidad (Duncan, 2012).

La comprensión de la afrodescendencia como una gran nación afrodiaspórica transnacional y transterritorial, les otorga de una dimensión política de reconocimiento étnico, que varía de acuerdo a la legislación de cada nación. En algunos países han alcanzado el grado de reconocimiento de indígenas (Nicaragua, Guatemala para los Garífunas), en otros son determinados como pueblos (Ecuador y Bolivia), en tanto en también son comunidades jurídicas con derechos y estatus étnico (Colombia). Aunque aún el reconocimiento jurídico en tanto colectividad

ancestral de carácter étnico no es otorgado en países como República Dominicana, el Salvador.

El hecho de que los afrodescendientes se auto determinen como pueblo, lo convierten en sujetos de reconocimiento jurídico internacional al cual les pertenecen un conjunto de derechos culturales. Estos derechos culturales como el derecho a la identidad, a la no discriminación, al territorio, a la autonomía y gobierno, a la lengua y justicia propia, de acuerdo a los casos donde aplique, están amparados en una extensa legislación internacional suscrita tanto en el Sistema de Naciones Unidas, como en el Sistema Interamericano y el Sistema Andino de Naciones (CERD). Dentro del sistema de Naciones Unidas los Instrumentos más populares son: a) Convención Internacional sobre Eliminación de todas las formas de discriminación racial, b) Convenio 111 relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación (1958, OIT 1958), y el Convenio 169 de la OIT, d) Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza. (1960 UNESCO), e) Declaración sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1963), El Plan de Acción de Durban (2001) y la Recomendación General 34 de la CERD. (Antón, Avendaño y Caicedo, 2011)

El desarrollo jurídico de los derechos colectivos de los afrodescendientes dado el carácter de ciudadanía cultural que los asiste, representa un escenario de tránsito del principio de igualdad formal de oportunidades al derecho a la ciudadanía diferenciada, reconocida como pluralidad étnica y cultural. En este sentido, el desarrollo de los llamados derechos colectivos ha profundizado la dimensión cultural en algunas legislaciones, siempre vinculada a las nociones de etnia y pueblo y a la dimensión territorial. Cabe destacar en este ámbito el Convenio n° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes ha sido la columna vertebral para que algunos países modifiquen sus constituciones e incluyan el reconocimiento constitucional de pueblo y de derechos colectivos a los afrodescendientes, en medio de un escenario de cambio en la concepción de nación y de estado, pasando del estado mono étnico, al estado plurinacional, como es el caso de Ecuador y Bolivia.

Las últimas investigaciones estadísticas, producto del análisis de la ronda censal del 2010, permiten identificar las problemáticas sociales de la afrodescendencia, al menos desde el plano socioeconómico. Informes tanto de los actores institucionales, gubernamentales y de la sociedad civil afrodescendiente coinciden en que el racismo estructural, construido desde épocas coloniales, se ha incubado en la estructura social de la región, constituyéndose en el principal factor que origina múltiples problemas de la afrodescendencia. (AECID, 2016)

El racismo, y sus correlatos de discriminación racial, prejuicio racial e intolerancia, es un fenómeno creciente en todas partes del mundo. Incluso se afianza más con los procesos de globalización, ahondamiento de las desigualdades económicas y con la creciente concentración de la riqueza en pocos sectores privilegiados históricamente. Una consecuencia concreta del racismo y la discriminación es la situación de pobreza y marginalidad. Al revisar las cifras y la documentación sobre las condiciones de vida de los afrodescendientes en la región se constata que estas comunidades no tienen garantizado sus más elementales derechos económicos, sociales y culturales, y como consecuencia de ello sus derechos al desarrollo y a la calidad de vida digna son menoscabados

El ya citado informe del Banco Mundial afirma que la exclusión sistemática que los afrodescendientes padecen en la región está dada por la historia de la “esclavitud y su trágico legado de exclusión social” (Banco Mundial, 2017, 14). La exclusión es una marca negativa de la inclusión y de la ciudadanía étnica (Puyana, 2015). La no inclusión social es una demostración de que la inversión en desarrollo y el crecimiento económico producen beneficios desiguales, en tanto que algunos grupos sistemáticamente se benefician menos que otros, o incluso son menos afectados adversamente” (Banco Mundial, 2018, 17). Más de cerca, en un marco de exclusión, las personas tienden a ser excluidas por su condición de género, orientación sexual, raza, religión, discapacidades, idiomas o etnicidad, entre otros” (Banco Mundial, 2018, 17). “Típicamente, son etiquetados con estigmas y estereotipos, y se enfrentan a

barreras estructurales que impiden su participación plena en la vida política y económica de su país. Los afrodescendientes en Latinoamérica son uno de estos grupos” (Banco Mundial, 2018, 17)

De acuerdo con al Banco Mundial, producto de la esclavitud y su trágico legado de exclusión social que se vivió en América, los afrodescendientes están representados de manera desproporcionada entre los pobres. “En Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay combinados, los afrodescendientes representan el 38 % de la población total, pero constituyen alrededor de la mitad de las personas que viven en pobreza extrema. También tienen menos educación y son víctimas del crimen y la violencia con mayor frecuencia (...) Además, a pesar de su creciente visibilidad, aún están asombrosamente subrepresentado en las posiciones de toma de decisiones, tanto en el sector privado como en el espacio público. Así mismo tienen menores oportunidades de movilidad social, en tanto que son 2.5 veces más propensos a vivir en condiciones de pobreza crónica” (Banco Mundial, 2017, 14).

Una forma de demostrar la tesis de que el racismo produce pobreza son los datos empíricos que reflejan pocas garantías a los Derechos económicos, sociales y culturales de la afrodescendencia. Por ejemplo, en materia de empleo, seguridad social, vivienda, servicios básicos y salud, los afrodescendientes no gozan de las suficientes garantías. Incluso al comparar sus indicadores sociales con otros grupos societales las brechas entre unos y otros son abismales, y siempre en sentido negativo hacia los afrodescendientes. (Cepal, 2017)

Otro aspecto que resalta el Banco Mundial en su informe sobre afrodescendencia en América Latina es el relacionado con la participación en el mercado laboral. Según el organismo, la persistencia de la brecha de pobreza entre afrodescendientes y no afrodescendientes, además de la mayor tendencia de los hogares afrodescendientes a continuar siendo pobres a lo largo del tiempo, no solo se debe al factor de educación, sino también a los ingresos y a los puestos de trabajo que se ocupan. En efecto, la forma como una persona se incorpora al mercado laboral en relación con su nivel de escolaridad y los

retornos que se obtienen por su inversión en la educación juegan un papel importante en la salida de la pobreza. El Banco afirma algo que ya se sabía: “Por lo general los afrodescendientes tienen niveles más altos de desempleo en todos los países, y entre quienes tienen empleo, una proporción mayor labora en ocupaciones menos calificadas. (Banco Mundial, 2018, 78) En promedio los afrodescendientes tienen casi el doble de la tasa de desempleo de los no afrodescendientes (excluyendo a los indígenas) en numerosos países, con alrededor del 13% frente al 6%. Alrededor del 75% de los afrodescendientes tiene una ocupación poco calificada, en comparación con alrededor del 69% de la población no afrodescendiente.

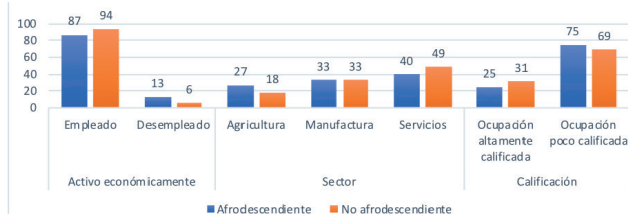


Gráfico 1. Estatus y tipo de empleo, afrodescendientes vs no afrodescendientes

Fuente: Banco Mundial, 2018:79

Pero estas diferencias pueden ahondarse más cuando se observa el comportamiento del mercado laboral en regiones específicas dentro de un país, como el caso del Chocó en Colombia, donde el nivel de desempleo es el doble para los afrodescendientes que para la población blanca mestiza, que es de menor tamaño” (Banco Mundial, 2018:78). De la misma manera, los afrodescendientes son más propensos a trabajar en sectores informales que los no afrodescendientes. En Brasil y Uruguay la probabilidad de un afrodescendiente de trabajar en el sector informal es del 3% mayor que los no afrodescendientes.

El último aspecto que se resalta en este diagnóstico es el ingreso monetario. Para el Banco Mundial la brecha más grande entre afrodescendientes y no afrodescendientes es la de niveles de ingreso. En Brasil, según el censo de 2010, un afrodescendiente con carrera profesional recibía

en promedio 40% menos que sus pares blancos, mientras que los trabajadores calificados agrícolas o de pesca obtenían 51% menos. Según el Banco, lo grave de este asunto es que esta brecha ha aumentado en las últimas dos décadas, pues mientras que para el año 2000 los afrobrasileños ganaban el 51% menos que otros brasileños, en 2010 ganaban 54% menos. Y lo peor de todo: “Uno de los grupos más vulnerables en el país, eran las mujeres afrobrasileras, que no solo ganaban en promedio 46% menos que las mujeres blancas, sino que también recibían ingresos 32% menos que los hombres afrobrasileros” (Banco Mundial, 2018: 76)

El nivel de ingreso en definitiva tiene mucho que ver con la escolaridad. En muchos países la brecha de ingreso aumenta con el nivel de escolaridad. Incluso, en Panamá los trabajadores afrodescendientes pierden terreno en materia de ingresos a medida en que sus niveles educativos aumentan. En este país un afropanameño con el nivel primario terminado, obtiene un promedio de 18 % más que los trabajadores blancos, pero cuando ha completado la educación universitaria, ganan 11% menos. En Brasil un afrobrasileño con un empleo altamente calificado y bien remunerado gana 40% menos que sus similares blancos.

Para el Banco, la asociación entre nivel de escolaridad y la ampliación de las brechas de ingresos sugiere que otros factores están frenando el retorno que obtienen por aumentar su nivel educativo, como la segregación laboral o la discriminación salarial (Banco Mundial, 2018, 80). Se concluye que “al comparar a trabajadores con el mismo nivel educativo, edad, género, estatus marital, experiencia, tipo de empleo, sector laboral y características del hogar, pero de diferente raza, los afrodescendientes tienden a tener ingresos considerablemente inferiores por el mismo tipo de trabajo” (Banco Mundial: 2018, 80). Para el año 2015, un trabajador afrodescendiente obtuvo 15,9% menos de salario; en Perú 6,5%; Colombia, Ecuador y Panamá 4 y 5% menos; en tanto que en Uruguay la un afrouuguayo gana 10,8 menos.

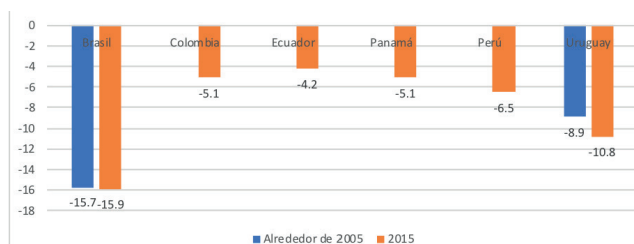


Gráfico 2. Disminución en el ingreso por hora para miembros de los hogares afrodescendientes urbanos en relación con los hogares no afrodescendientes (urbano)

Fuente: Banco Mundial, 2018:80

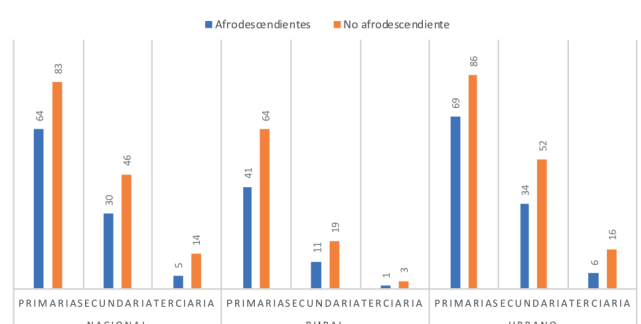


Gráfico 3. Niveles de escolaridad entre miembros de hogares afrodescendientes y no afrodescendientes

Fuente: Censos nacionales. Banco Mundial: 2018, 87 (No afrodescendientes excluyen indígenas)

Otra evidencia de la problemática afrodescendiente en la región son las pocas garantías a los derechos civiles, en especial al acceso a la justicia y a la libertad en algunos territorios y escenarios de los países. Esto por cuanto, aunque la mayoría de las Constituciones de América Latina promulgan el derecho humano fundamental de la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos sin distinción alguna, sin embargo este principio normalmente no es del todo garantizado a los afrodescendientes dado los factores de racismo y discriminación que aun subyacen en la mentalidad de la ciudadanía en general y en donde persiste la idea de que los afrodescendientes además de diferentes son desiguales e inferiores. Producto de las dificultades al acceso a la justicia, se genera un clima de inseguridad ciudadana y control policial en nuestras comunidades. Gran parte de los afrodescendientes son estigmatizados como sujetos peligrosos y proclives a la delincuencia. Este señalamiento muchas

veces viene por parte de organismos de la policía. En muchas ocasiones agentes de la policía se convierten en un actor que practica la discriminación racial hacia los jóvenes afrodescendientes, quienes son víctimas del perfil racial o de la “actitud sospechosa”

De este modo, el tema de la justicia es una enorme preocupación en las comunidades afrodescendientes. Se trata no solo de un problema de falta de acceso a las instituciones de justicia, como tampoco es una cuestión que se resume en los constantes atropellos por parte de los agentes de seguridad. Habrá que denunciar, igualmente, las constantes violación al Derecho Internacional Humanitario y pérdida del territorio ancestral. En países como Colombia, donde el conflicto interno armado ha cobrado innumerables vidas, son precisamente los afrodescendientes que han sufrido graves violaciones a los derechos humanos, al derecho internacional humanitario y a la pérdida de sus territorios ancestrales. Este problema de violación a los territorios ancestrales afrodescendientes también se presenta países que no precisamente poseen conflictos armados internos, como Ecuador y Honduras y Brasil, pues se tiene sistematizado que también en dichos territorios ancestrales se sufre constante vulneración de derechos.

Propuestas de políticas públicas en inclusión de los afrodescendientes en las agendas regionales

La problemática anteriormente descrita que afrontan los afrodescendientes en las Américas, ha merecido una reacción del movimiento social afrodescendiente. Al menos así se pudo determinar durante los debates desarrollados en la Primera Cumbre Mundial Afrodescendiente, celebrada en la ciudad de la Ceiba (2011), Honduras y convocada por la Organización de Desarrollo Comunitario ODECO y otras organizaciones aliadas que hoy se agrupan como la red de la plataforma cumbre mundial afrodescendiente. (ODECO, 2011)

La inclusión social y combate a la pobreza

Una primera demanda social del movimiento social afrodescendiente es la necesidad de políticas públicas para la inclusión social y combate a la pobreza. El argumento de esta demanda descansa en que últimamente dentro de las políticas globales del desarrollo, se apunta con firmeza a la erradicación de la pobreza en el mundo. De manera especial se busca atacar la situación de pobreza en aquellos colectivos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad y que sufren procesos más agudos de exclusión y marginación social. Y como ya se ha descrito arriba, se estima que más del 92% de los afrodescendientes se encuentran en situación de pobreza por necesidades básicas insatisfechas, pues aspectos como el analfabetismo, el desempleo, los bajos ingresos y la falta de vivienda digna se convierten en los principales factores de su pobreza estructural.

Se hace necesario, entonces, comprender que el fenómeno de pobreza está relacionado con la exclusión social, tanto en los sectores urbanos como rurales. La exclusión se determina en los ámbitos sociales, culturales, políticos y tecnológicos. Siendo una consecuencia de tal exclusión una marcada desigualdad socioeconómica. La demanda afrodescendiente para solventar este problema se circunscribe a una efectiva política de estado de combate al racismo estructural, siendo las acciones afirmativas y los planes de desarrollo con enfoque étnico una de las herramientas más solicitadas.

Promoción de los derechos humanos y gobernabilidad democrática

Una demanda importante por parte de los afrodescendientes, tiene que ver con el tema de la gobernabilidad democrática y los derechos humanos como partes integrales del proceso de desarrollo sostenible. La promoción de los derechos humanos como prioridad transversal supone la integración de los principios establecidos por los instrumentos internacionales de derechos humanos en todas las actuaciones de los estados y organismos. El fortalecimiento de las

capacidades institucionales, sociales y humanas queda así ligado al respeto, promoción y garantía de los DD.HH.

El enfoque de gobernabilidad democrática implica orientar todas las actuaciones hacia la profundización del régimen democrático y el Estado de Derecho y un desempeño del Estado más eficaz, en términos económicos y sociales. La promoción de los derechos humanos y la participación en el sistema político de la vida democrática son elementos claves dentro de la estrategia de movilización de los afrodescendientes

En el sistema internacional de derechos humanos los afrodescendientes han logrado importantes reivindicaciones que demandan el derecho a la no discriminación, al respeto por la identidad cultural, la protección de los derechos colectivos, en especial el derecho al territorio ancestral, a uso de los recursos naturales y a aplicar una estrategia de desarrollo basada en su propia visión cultural y étnica. Sin embargo, muchos son los elementos que amenazan con la protección de tales derechos, en especial aquellos relacionados con los procesos de aculturación, desplazamientos forzados, negligencia estatal, conflictos armados internos y hasta impulso deliberado de otras prácticas del desarrollismo occidental que no respetan los principios de convivencia pacífica de las comunidades locales.

La igualdad de género como condición para el desarrollo

En la década de los años noventa, la agenda internacional de las mujeres, definida en las Conferencias de ONU en Viena, en El Cairo y en Beijing, marcan la ruta a seguir en cuanto a considerar la igualdad de género como requisito para el desarrollo, la democracia y la paz, y la reivindicación de que los derechos de las mujeres y los derechos sexuales y reproductivos también sean considerados como derechos humanos. Para alcanzar resultados en esta dirección se establecen objetivos estratégicos y medidas concretas para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, destinadas tanto a organismos internacionales, como a gobiernos y organizaciones de la sociedad civil, en las que

se propone que el enfoque de género debe integrarse en todas las políticas, planes y programas y en todas las actuaciones de cooperación para el desarrollo.

La Agenda internacional de las mujeres por la igualdad de género y la no discriminación por esta condición se ha convertido en una de los puntos centrales de la lucha de las mujeres afrodescendientes. Desde espacios de participación política como la Red de Mujeres Afrolatinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora se han venido tejiendo plataformas locales que en cada país se concretan en una lucha frontal contra el racismo, el sexismo, el desempleo, la discriminación racial, la violencia de género y la exclusión en la participación política.

Además de ello, las mujeres afrodescendientes plantean la necesidad de unir la discriminación de género con la discriminación étnica y la discriminación por condición social, pues ellas afirman sentir la triple discriminación, la misma que tiene sus orígenes en el racismo estructural. Es así que en las agendas locales de las mujeres afrodescendientes sobre salen temas como: políticas de inclusión social y laboral, planes de capacitación y formación profesional, planes de vivienda digna y desarrollo productivo, formación política y fortalecimiento de procesos organizativos.

La sostenibilidad ambiental en los territorios ancestrales afrodescendientes

La sostenibilidad ambiental significa preservar el capital natural que, adecuadamente gestionado, genera una serie de servicios esenciales para lograr el desarrollo humano. Trabajar por la sostenibilidad medioambiental requiere no consumir ni desgastar los bienes y servicios de los ecosistemas (agua, aire, suelo, flora, fauna) más allá de la capacidad que tienen de regenerarse. Por ello, la consideración de la sostenibilidad medioambiental como prioridad horizontal para la Cooperación Española en todas y cada una de sus actuaciones es esencial para lograr un desarrollo humano sostenible.

La sostenibilidad ambiental es un tema sensible para el desarrollo y la vida cultural de las

poblaciones afrodescendientes, no solo en el ámbito rural sino también urbano. El punto más importante de este tema es que los afrodescendientes consideran la sostenibilidad ambiental como un derecho colectivo vinculado con otros derechos como el de propiedad sobre los territorios ancestrales, el conocimiento tradicional, el goce sostenido de los recursos naturales, los recursos genéticos, el agua y demás recursos claves para asegurar la soberanía alimentaria. Así mismo en las ciudades, dado el factor de exclusión y frontera racial de la desigualdad que sufren los afrodescendientes, el tema del ambiente sano, de los riesgos de desastres, servicios básicos e inseguridad se convierten en una de las principales demandas a la hora de reclamar el derecho al ambiente sano.

Respeto por la diversidad cultural y la libertad cultural

El proceso de desarrollo es inseparable de la cultura. Ello implica que el éxito de cualquier política de desarrollo pasa por reconocer y considerar los principios de la diversidad cultural como un imperativo ético, inseparable del respeto a la dignidad de la persona, asegurando que los individuos y colectivos puedan escoger libremente y ejercer plenamente sus derechos, como destaca UNESCO.

Por ello, las organizaciones de afrodescendientes proponen profundizar en el conocimiento de la dimensión cultural de las comunidades para contribuir a la creación de sociedades más incluyentes, mediante el apoyo a políticas públicas que reconozcan de forma explícita las diferencias culturales. La invocación de estos principios, sin embargo, no puede en ningún caso legitimar aquellas prácticas culturales que entren en contradicción con los derechos humanos o libertades fundamentales.

El principio del respeto por la diversidad cultural se ha convertido en uno de los pilares de la reivindicación étnica de la afrodescendencia. Desde allí se han logrado importantes legislaciones nacionales que comprenden a este grupo social como un pueblo, una comunidad étnica o una minoría cultural, por tanto, sujeto de derechos

colectivos, donde el respeto por su identidad cultural, sus prácticas tradicionales ancestrales, su derecho consuetudinario y sus cosmovisiones y religiosidad hacen parte de su gran acervo étnico.

Sin embargo, las presiones del mundo globalizado, el avance de las tecnologías, las migraciones, la pérdida de los territorios ancestrales e incluso los conflictos armados hacen que el respeto por la diversidad cultural de los afrodescendientes sea cada vez menos. Por ello se hace importante regresar la mirada hacia estas comunidades, impulsar desde las instituciones programas efectivos con miras a la promoción de sus derechos culturales, de la protección de sus manifestaciones y sobre todo las garantías a su libertad cultural.

El Decenio Internacional Afrodescendiente, contexto.

El Decenio Internacional de los Afrodescendientes constituye una de las conquistas más sobresalientes del movimiento social afrodescendiente en el siglo XXI, luego de celebrada la III Cumbre Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras formas conexas de intolerancia del 2001. Después de la celebración del año internacional de los afrodescendientes 2011, la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 68/237, adoptada el 23 de diciembre de 2013 anuncian el comienzo del Decenio desde el 1 de enero de 2015 hasta el 31 de diciembre de 2024, con el tema *“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”*. Luego, mediante Resolución 69/16 del 18 de noviembre de 2014, las Naciones Unidas aprueban el Programa de Actividades del Decenio Internacional, con el objetivo de “promover el respeto, la protección y la realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de los afrodescendientes, como se reconoce en la Declaración Universal de Derechos Humanos”. (ONU, 2014)

Los antecedentes del Decenio Internacional de los Afrodescendientes lo constituyen, principalmente, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965², la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, realizada en Durban en 2001. Estos son los instrumentos internacionales básicos para el combate y la eliminación del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.

Previo al Decenio de los Afrodescendientes, las Naciones ya han proclamado varios decenios de los pueblos indígenas, incluso se proclamaron tres Decenios de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial³ y el Año Internacional de los Afrodescendientes, llevado a cabo en 2011)⁴. Igualmente, se reconoce el proceso de movilización e incidencia política lograda por los movimientos sociales de los afrodescendientes en la agenda global, tal como fue la celebración de la Primera Cumbre Mundial Afrodescendientes, convocada por la Organización de Desarrollo comunitario ODECO, de Honduras, liderada por el doctor Don Celeo Álvarez Casildo.

Igualmente, el Decenio Internacional reconoce el significativo aporte de la III Conferencia Mundial Contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y demás Formas Conexas de Intolerancia al “proceso de reconocimiento de los afrodescendientes, como sujetos de derecho internacional” por tanto “en la Declaración y el Programa de Acción de Durban se reconoció que los afrodescendientes fueron víctimas de la esclavitud, la trata de esclavos y el colonialismo y que continuaban siéndolo de sus consecuencias. El proceso de Durban realzó la imagen de los afrodescendientes y contribuyó a que se hicieran avances sustanciales en la promoción y protección de sus derechos como resultado de las medidas concretas adoptadas por los Estados, las Naciones Unidas, otros órganos internacionales y regionales y la sociedad civil.” (ONU, 2014)

2 La Convención fue adoptada por la Asamblea de las Naciones Unidas en 1965 y entró en vigencia en 1969

3 Proclamados mediante resoluciones 3057 (XXVIII), de 2 de noviembre de 1973, 38/14, de 22 de noviembre de 1983, y 48/91, de 20 de diciembre de 1993.

4 ONU (2010) Naciones Unidas RES/64/169 Año Internacional de los Afrodescendientes <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/64/169>

Por su parte, el “Año Internacional de los Afrodescendientes” del 2011 fue proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante Resolución 64/169 de 2010, constituyó un importante precedente del Decenio Internacional en tanto promovió fortalecimiento de las medidas nacionales y la cooperación regional e internacional en beneficio de los afrodescendientes para el goce pleno de sus derechos económicos, culturales, sociales, civiles y políticos, su participación e integración en todos los aspectos políticos, económicos, sociales y culturales de la sociedad, con y la promoción de un mayor conocimiento y respeto de la diversidad de su herencia y su cultura (ONU, 2010)

El Decenio internacional afrodescendiente se plantea tres objetivos: Reconocimiento, Justicia y Desarrollo. ¿Qué significan estos tres objetivos estratégicos? Lo primero es el reconocimiento político de pueblo afrodescendiente, es decir una civilización cultural originaria de las Américas, compuesto por comunidades que comparten características étnicas y culturales comunes. Esta condición política y sociológica nos permitirá conquistar reivindicaciones colectivas sustentadas jurídicamente dentro del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo OIT y de otros instrumentos jurídicos internacionales. Por ello se demanda la expedición de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Afrodescendientes, y el día mundial de los afrodescendientes.

En torno al desarrollo se busca la eliminación de la pobreza como condición indispensable para construir un mundo justo, un mundo del Buen Vivir, como se dice en Ecuador. Se busca que los afrodescendientes sean centro de las políticas sociales, de la implementación de una revolución productiva del trabajo y del empleo y de la protección de nuestros niños, adolescentes, jóvenes y ancianos. Para alcanzar esta propuesta, a nivel internacional se presiona para que las Naciones Unidas instituyan un Foro Permanente de Cuestiones Afrodescendientes, la creación de un Fondo de Desarrollo Afrodescendiente, el establecimiento de legislaciones sobre estatu-

tos de igualdad étnica racial en todos los países de la región con el fin de garantizar medidas de acción afirmativas. Además de ello instamos a los gobiernos la implementación de políticas públicas enfocadas hacia programas de desarrollo integral para reducir la pobreza, la desigualdad socioeconómica y la exclusión social.

En el plano de la justicia. Un problema de la afrodescendencia son las pocas garantías a los derechos civiles, en especial al acceso a la justicia y a la libertad ciudadana. Esto por cuanto aunque la mayoría de las Constituciones de América Latina promulgan el derecho de la igualdad ante la ley, este principio normalmente no es del todo garantizado a los afrodescendientes dado los factores de racismo y discriminación que aun subyacen en la mentalidad de la ciudadanía en general y en donde persiste la idea de que los afrodescendientes además de diferentes son desiguales e inferiores, perezosos, exótico, peligrosos, sospechosos. Producto de estas dificultades al acceso a la justicia, se genera un clima de inseguridad ciudadana y control policial en las comunidades. Se propone, entonces, el desarrollo jurídico que criminalice el racismo y la discriminación, por medio de leyes duras antirracistas, juzgados y fiscalías especializadas en delitos de odio racial. Otra propuesta tiene que ver con la formación de abogados especializados en estas materias. De igual manera se busca una legislación que ampare los derechos culturales, la garantía del principio de igualdad real de oportunidades al derecho a la ciudadanía diferenciada en estado plurinacional.

Por lo anterior, se plantea que el Decenio de los Afrodescendientes contribuirá a consolidar el proceso de inserción de la cuestión de los afrodescendientes en las agendas nacionales e internacionales, constituyéndose en “un auspicioso período de la historia en el que las Naciones Unidas, los Estados Miembros, la sociedad civil y todos los demás agentes pertinentes se sumarán a los afrodescendientes y adoptarán medidas eficaces para poner en práctica el programa de actividades en un espíritu de reconocimiento, justicia y desarrollo.” (ONU, 2014)

Acciones institucionales del Decenio Internacional de los Afrodescendientes para las políticas públicas de inclusión afrodescendientes.

Interesa contextualiza el campo político e institucional donde se dan las políticas públicas para la inclusión de los afrodescendientes en el Estado y de manera particular las políticas en favor de la igualdad racial y el combate al racismo y las discriminaciones. Aunque no sea nuestro objetivo conceptualizar la política pública, es menester precisar al menos de que se trata cuando hablamos de políticas públicas y de políticas públicas de inclusión a los afrodescendientes en el contexto del Estado.

Las políticas públicas de inclusión o de enfoque diferencial étnico.

Una política pública se define como la acción institucional del Estado para garantizar los derechos a los ciudadanos. La política pública es el quehacer del estado, su razón de ser y la forma visible del gobierno de los ciudadanos. Desde el CLAD las políticas públicas constituyen la función sustantiva de las entidades estatales, bien sea en la producción de bienes públicos, la aplicación de regulaciones o la prestación de servicios. Así mismo, una política pública aplicada de forma eficiente, eficaz y efectiva garantiza la gobernabilidad, la estabilidad del país y la fortaleza del Estado. (Aguilar, 2007). Desde una visión weberiana una política pública es la acción racional y legal por excelencia que permite al gobernante mantener el equilibrio en la administración de la población. Permite además la condición de tener capacidad institucional, es decir demostrar lograr un objetivo o resultado a partir de la aplicación de determinados recursos y, habitualmente, del exitoso manejo y superación de restricciones, condicionamientos o conflictos originados en el contexto operativo de una institución estatal.

Definida de esta manera la política pública, interesa indagar sobre las políticas públicas con enfoque diferencial étnico racial. Una de las mayores utilidades que se le pueden hacer a los

datos estadísticos resultados de la inclusión de la variable étnica racial de los censos de población es su uso en el diseño de políticas públicas con enfoque étnico o diferencial (Del Popolo y Schkolnik, 2013) , entendidas como el mecanismo de acción gubernamental cuyo objetivos sean atender las problemáticas que por diversos factores impiden a los afrodescendientes satisfacer sus derechos ciudadanos, bien sea como sujetos individuales o como grupos colectivos.

En Colombia, la demanda de impulsar políticas públicas con enfoque diferencial para los afrodescendientes ha sido un asunto público que ya lleva su tiempo de experimentación. En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se incluyó un capítulo denominado “Igualdad de oportunidades para la prosperidad social”, en cuyo numeral “C” se determinó el diseño de “Políticas diferenciadas para la inclusión social” (DNP: 2012:3). En dicho documento del Departamento Nacional de Planeación DNP, se planteó como lineamientos estratégicos el: enfoque diferencial en las acciones de políticas públicas y en las acciones afirmativas “orientadas a generar las condiciones para la igualdad de oportunidades y el desarrollo social integral, considerando las diferencias poblacionales, regionales y características específicas de la población de los diferentes grupos étnicos de tal manera que se garantice su pervivencia como culturas y la atención oportuna, eficiente y pertinente, así como, la superación de situaciones de desventaja que persisten en muchas de estas comunidades” (DNP: 2012: 5).

¿Desde cuándo se habla de políticas públicas con enfoque diferencia étnico o racial? Teniendo en cuenta esta experiencia de Colombia en el diseño de políticas públicas con enfoque diferencial, y sin que sea nuestro objetivo evaluar dicha iniciativa, nos interesa conocer el marco conceptual y metodológico que permitió un diseño de esta naturaleza. A continuación haremos una breve referencia a los propósitos, conceptos y alcance sobre lo que se entiende por enfoque diferencial e incorporación de la variable étnica en las políticas públicas y que aspectos de ventajas y problemáticas se deben avizorar en el momento de puesta en marcha la gestión pública a nivel nacional y territorial, con el propósito de

lograr la igualdad de oportunidades y el desarrollo social y económico equitativo de los grupos étnicos como sujetos de derechos individuales y colectivos.

Comenzamos por resaltar la importancia de incluir la variable étnica en las políticas públicas. Sobra decir en este punto, que los enfoques y dimensiones étnicas y raciales en las políticas públicas son necesarios para garantizar los derechos humanos a aquellas personas, comunidades y pueblos, que como los afrodescendientes, han sido víctima de la racialización, la discriminación y la exclusión, y con ello no logran satisfacer sus derechos humanos más elementales.

Al respecto ya la III Cumbre Mundial contra el Racismo (Durban, 2001) ya se pronunció al instar a los Estados Nacionales diseñar políticas públicas específicas que atiendan a las poblaciones racializadas en desventajas. Dichas políticas deberán ser de inclusión y hoy se conocen como “políticas de acciones afirmativas”, las cuales están siendo puestas en marcha en algunos países como Brasil, Colombia y Ecuador.

Las acciones afirmativas, como expresión concreta de políticas con enfoque diferencial, igualmente están previstas en instrumentos internacionales de recomendaciones de políticas de este modo, como son la Recomendación General 34 del CERD y el Plan de Acción del Decenio Internacional de los Afrodescendientes. Además, hoy en día, los estados nacionales de la región se sienten obligados a diseñar políticas de esta naturaleza, en estricta aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible del Milenio y los acuerdos entorno a lo que conocemos hoy como el Consenso de Montevideo.

Las pretensiones de diseñar políticas públicas con enfoque diferencial han tomado fuerza desde 1992, cuando se celebró la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (1992), y donde los países del mundo se propusieron la erradicación de la pobreza a través del impulso de las capacidades y el apoyo a nuevas opciones del desarrollo especialmente en las poblaciones que han tenido menos oportunidades en la historia. Es así como en la región desde los 90s se han dado

importantes reformas institucionales que pongan en prácticas mecanismos para lograr que los grupos étnicos accedan con equidad y en igualdad de condiciones a los servicios del Estado.

La ola de cambios constitucionales que en la región se dieron en el marco del giro al multiculturalismo y en medio del nuevo constitucionalismo latinoamericano, permitió que los afrodescendientes alcanzaran acciones legales de reconociendo como ciudadanías culturales. Producto de ello se logró el reconocimiento de los estados multiétnicos y pluriculturales y también los estados plurinacionales e interculturales, con ello sobrevino la visibilidad estadística y también la aprobación de leyes, instituciones, proyectos y políticas de acción afirmativa en beneficio de los grupos étnicos indígenas y afrodescendientes.

En medio de este contexto descrito es importante destacar la incorporación de la dimensión o variable étnica en los planes, proyectos, procedimientos, instrumentos y formatos de políticas públicas en intensión clara del enfoque diferencial. Pero “a pesar de la incorporación de estrategias para grupos étnicos de los últimos planes de desarrollo, a manera de ejemplo para el caso del nivel nacional (...) aún se mantienen las brechas entre los grupos poblacionales que se reconocen o no como pertenecientes a un grupo étnico con el resto de la población nacional. De allí que el mismo gobierno colombiano reconoce y advierte que: “es necesario definir acciones concretas complementarias para el logro de mayor cobertura y pertinencia de políticas y planes tanto a nivel nacional como territorial, que permitan reducir y cerrar las disparidades entre los diferentes grupos poblacionales que conforman la nación en razón a su pertenencia étnica” (DNP: 2012: 6).

Teniendo en cuenta lo anterior, en Colombia se plantea “pensar como la incorporación de la variable étnica podría generar un cambio sustancial en esta relación, abriendo espacios de inclusión y participación a corto, mediano y largo plazo, y sobre todo de reconocimiento diferencial de las culturas” (Ibídem)

Propósitos de las políticas públicas con enfoque diferencial.

La aplicación del enfoque diferencial en las políticas públicas, o dicho de mejor manera: el diseño de políticas públicas que atiendan las problemáticas específicas de los afrodescendientes e indígenas, que los visibilice en los planes, proyectos y programas de desarrollo, tendría como alcances algunos propósitos:

- Una reforma del Estado, que permita pasar de un modelo mono identitario a un modelo de Estado nación plurinacional e intercultural
- Un Estado que reconoce nuevas dimensiones de la ciudadanía, más allá del reconocimiento de la dignidad subjetiva de los individuos a una dignidad colectiva o ciudadanía cultural.
- Un estado que reconoce y garantiza los derechos colectivos y garantiza de manera plena el derecho a la igualdad en la diferencia
- Se impulsan medidas de acciones afirmativas y de reparación ante los actos de discriminación que históricamente ocasionaron desventajas en la garantía de los derechos.

En suma: Una propuesta de políticas públicas con enfoque diferencial debería comprenderse como una visión clara de diseñar intervenciones gubernamentales para garantizar derechos a aquellos grupos sociales y culturales que por factores de racialización, discriminación y exclusión no han gozado de los derechos y las garantías del Estado. Las políticas públicas de enfoque diferencial tendrían por objetivo: promover la igualdad de oportunidades de acceso a los grupos étnicos a los beneficios del desarrollo; a proteger los derechos culturales y el derecho al desarrollo; a combatir toda forma de discriminación, exclusión y desigualdad.

El enfoque de los objetivos del Decenio Internacional en el diseño de políticas públicas de inclusión.

De acuerdo con la Resolución 69/16, el Programa de Actividades del Decenio Internacional de los Afrodescendientes hace parte integral de la aplicación plena y efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban, por tanto,

se inscribe en el marco de la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. (ONU, 2014)

En ese sentido, el Decenio Internacional «*Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo*» tiene como objetivo promover el respeto, la protección y la realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de los afrodescendientes, como se reconoce en la Declaración Universal de Derechos Humanos y se centra en los siguientes objetivos específicos:

- a. Reforzar la adopción de medidas y la cooperación a nivel nacional, regional e internacional para lograr que los afrodescendientes disfruten a plenitud de sus derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos y participen plenamente y en igualdad de condiciones en todos los ámbitos de la sociedad;
- b. Promover un mayor conocimiento y respeto de la diversidad de la herencia y la cultura de los afrodescendientes y de su contribución al desarrollo de las sociedades;
- c. Aprobar y fortalecer marcos jurídicos nacionales, regionales e internacionales de conformidad con la Declaración y el Programa de Acción de Durban y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y asegurar su aplicación plena y efectiva.

En este marco, el Programa de Actividades del Decenio Internacional, basado en el proyecto de programa elaborado por el Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la Aplicación Efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban, que sirve como marco general del Plan Intersectorial de Acción del Decenio Internacional de los Afrodescendientes en Colombia, contempla las siguientes líneas de acción:

En el tema de *Reconocimiento* se proponen acciones en las siguientes líneas: a) Derecho a la igualdad y la no discriminación; b) Educación sobre la igualdad y concienciación; c) Reunión de información; d) Participación e inclusión. En el tema de *Justicia*, se proponen acciones en las siguientes líneas: a) Acceso a la justicia y b) Medidas especiales. Y en el tema de *Desarrollo*, se proponen acciones en las siguientes

líneas: a) Derecho al desarrollo y medidas de lucha contra la pobreza; b) Educación; c) Empleo y e) Vivienda. 4. Formas múltiples o agravadas de discriminación

Conclusiones

El Decenio Internacional de los Afrodescendientes es un espacio de continuidad histórica de la lucha global del movimiento social por solucionar las problemáticas específicas de la afro descendencia y la africanía. El decenio surge como parte de una estrategia global que busca posicionar una agenda común para superar las condiciones de desigualdad social, económica, cultural, ambiental y política que sufren los y las Afrodescendientes en todo el mundo, población que en las Américas llega a más de 160 millones de personas y que representa un quince (25) por ciento de la población del Continente americano.

El decenio se justifica en tanto el pueblo afrodescendiente vive en circunstancias que atentan contra el disfrute de los más elementales derechos humanos y siendo que la discriminación racial profundiza las brechas entre sus condiciones de vida y las de otros grupos sociales, situación que persiste ante la ausencia de políticas públicas y medidas efectivas que garanticen el logro de los Metas y Objetivos de Desarrollo Sostenible. La pobreza, muy en particular la pobreza extrema, militan contra las aspiraciones de mejorar las condiciones de vida, las capacidades, la libertad cultural, el bienestar y el pleno ejercicio de la ciudadanía de los y las Afrodescendientes a través del mundo.

Conscientes de esta responsabilidad histórica de enfrentar las constantes violaciones a los derechos humanos de los afrodescendientes por motivo de raza, color, etnicidad y la exclusión socioeconómica, el movimiento social afrodescendiente de las Américas se propone una Agenda Global que tiene como objetivos centrales “(i) terminar con la invisibilidad logrando el reconocimiento de nuestras contribuciones a la formación de nuestras sociedades y a la diversidad cultural de la humanidad, (ii) combatir la injusticia que representan todas las formas de racis-

mo y discriminación racial, y (iii) garantizar la inclusión plena de las personas, comunidades y pueblos Afrodescendiente en los procesos de desarrollo y el disfrute de los derechos humanos”⁵.

Sin embargo, pese a los esfuerzos reivindicativos del movimiento global Afrodescendiente, en el siglo XXI aún persisten las secuelas de la esclavitud, la colonización, el racismo, la enajenación y la explotación, que frenan el ejercicio de la ciudadanía plena, y en especial al goce de los derechos humanos, y el derecho al desarrollo sostenible con identidad, por este y otros motivos se hace necesario establecer el Decenio. Esto pese a que si bien desde la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 los países han avanzado en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia mediante la promulgación de leyes nacionales e internacionales y la implementación de medidas en materia de derechos humanos, siendo especialmente notable la adopción de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, aún persisten muchas formas de exclusión, desigualdad, marginalidad y negación de la ciudadanía plena motivada por el racismo y la xenofobia y que la mayoría de los países carecen de datos válidos y confiables que informen sus políticas contra la discriminación racial y permitan la fiscalización efectiva de las desigualdades por razón de raza y etnicidad.

Una vez planteado el Decenio y su justificación, el movimiento social afrodescendiente, desde una perspectiva global se propone alcanzar una serie metas relacionadas con el Reconocimiento, la Justicia y el Desarrollo.

Estratégicamente se resaltan 3 objetivos estratégicos referidos a: i) La Declaración del Decenio de los Afrodescendientes; ii) La creación de un Fondo de Desarrollo de Afrodescendientes en el seno de las Naciones Unidas, y iii) El establecimiento de foros permanentes sobre afrodescendientes en los principales organismos internacionales como Naciones Unidas, La OEA, la Unión Europea, LA UNASUR, el SICA y la Unión Africana, entre otros.

5 Declaración de la Ceiba

Referencias

- Amartya Sen (2000) Desarrollo y libertad. Editorial Planeta. Buenos Aires, 2000. Traducción de Esther Rabasco y Luis Toharia.
- Agudelo, Carlos. (2019). Paradojas de la inclusión de los afrodescendientes y el giro multicultural en América Latina. Cuadernos Inter.c.a.mbio sobre Centroamérica y el Caribe, 16 Nro 2, Julio -diciembre (pág 3-25)
- Aguilar Luis, (2007) El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 39, octubre, 2007, pp. 5-32 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas.
- Agencia de Cooperación Española para el Desarrollo AECID. (2016). Afrodescendientes: programa de cooperación con afrodescendientes, documento de líneas estratégicas de actuación. AECID. Madrid.
- Antón, J. (2018). “La política del reconocimiento en el decenio internacional afrodescendiente 2015-2024”. En: Boletín Antropológico. Número 095. Vol 1. Universidad de los Andes, Venezuela. Pp- 121-144
- Antón, J. (2013). “Identidad Política y movilización social de los afrodescendientes en América Latina”. En: Bejarano Erick, Grebe Marc André y David Greve (editores). Mobilizing Ethnicity: competing identity Politics in the Americas, past and present. Iberoamericana y Vervuert. Frankfurt. Pag 55-79
- Antón, J. (2011). Instrumentos internacionales de derechos humanos y los Afrodescendientes. En:
- Antón, J, Avendaño V, y Danilo Caicedo (Editores). “Pueblos Afrodescendientes y Derechos Humanos: Del reconocimiento a las acciones afirmativas”. Ministerio de Justicia y Cultos de Ecuador y Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas Ecuador. Quito. Pág: 129- 166.
- Banco Mundial. (2018) Afrodescendientes en Latinoamérica: hacia un marco de inclusión. Banco Mundial, Washington D.C
- Césaire, Aimé. (2006) Discurso sobre el colonialismo. Akal editores. Madrid
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2017) Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos. CEPAL. Santiago de Chile.
- Comité Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, CERD. (2011) Recomendación General, RG, 34 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD/C/GC/34 de 3 de octubre de 2011)
- Del Popolo Fabiana, Garcia Estela, Ribotta Bruno y Azevedo Marta (coordinadores) (2011). Pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina: dinámicas poblacionales diversas y desafíos comunes. UNFPA y ALAP. Río de Janeiro.
- Del Popolo y Schkolnik Susana (2013). Pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda de América Latina: avances y desafíos en el derecho a la información. En: Notas de Población. Año XL, Nro 97. CEPAL, Santiago de Chile, 205- 248
- Del Popolo, Fabianam Bello Alvaro, Paixao Marcelo, Rangel Martha y Jhon Anton. (2009) Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: del reconocimiento estadístico a la realización de derechos. Serie Población y Desarrollo 87. CEPAL, Santiago.
- Departamento Nacional de Planeación DNP (2012) Guía para la incorporación de la variable étnica y el enfoque diferencial en la formulación e implementación de planes y políticas a nivel nacional y territorial. DNP. Bogotá.
- Duncan, Quince. 2012. El Pueblo Afrodescendiente. Diálogos con el Abuelo Juan Bautista Yaya. Palibros. Bloominton.
- Fraser, N. (1996). Redistribución y reconocimiento hacia una visión integrada de justicia del género. *Revista Internacional de Filosofía Política*, (8), 18 – 40.
- Fraser, N. (2000). ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era postsocialista. *New left review*, 1, 126-155.
- Fraser, N. (2000). Heterosexismo, falta de reconocimiento y capitalismo: una respuesta a Judith Butler. *New left review*, 2(1), 123-134.
- Fraser, N. (2000). Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento. *New left review*, (4), 55-68.
- Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de trabajo*, 4(6), 1 – 18.
- Organización de Desarrollo Comunitario ODECO. (2011). Declaración de la CEIBA Primera Cumbre Mundial Afrodescendiente, La Ceiba, Honduras, 18 al 21 de agosto de 2011. ODECO, La Ceiba.
- Organización de Desarrollo Comunitario ODECO. (2012) Plan de Acción de la Primera Cumbre Mundial Afrodescendiente. La Ceiba, Honduras, 2012. ODECO, La Ceiba.
- ONU (2010) Naciones Unidas RES/64/169 Año Internacional de los Afrodescendientes <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/64/169>
- Organización de las Naciones Unidas, ONU. (2014) Resolución 69/16 Programa de actividades del Decenio Internacional para los Afrodescendientes. Nueva York. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/69/16>

- Organización de las Naciones Unidas, ONU. (2010) RES/64/169 Año Internacional de los Afrodescendientes. Nueva York. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A-RES/64/169>.
- Organización de las Naciones Unidas, ONU. (1965). Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. ONU, Ginebra. <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>
- Jiménez Willian (2008). El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuesta de encuentro. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 41. (Jun. 2008). Caracas.
- Lao Montes Agustin. 2007. Hilos Descoloniales: Trans Localizando los espacios de la diáspora africana. En: Tabula Rasa. Bogotá. Nro 7 julio-diciembre 2007-. Pág: 48-79.
- Mora Cortés, A. F. (2017). Política social y transformación social. Justicia y movimientos sociales en el campo de la educación superior en Colombia 1998-2014. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mora, A. (2019) *La exclusión y la desigualdad. Transformaciones desde la política social*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mosquera, C., Pardo, M., & Hoffmann, O. (2002). Afrodescendientes en las américas. Trayectorias sociales e identitarias 150 años de la abolición de la esclavitud en Colombia. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Icanh, Ird, Ilsa.
- Paixao, Marcelo (2016) Quinientos años de soledad: estudios sobre desigualdades raciales en Brasil. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá
- Puyana, Alicia (2015). Desigualdad horizontal y discriminación étnica en cuatro países latinoamericanos: Notas analíticas para una propuesta de políticas. CEPAL, México.
- Restrepo, E. (2017). Afrocolombianos, antropología y proyecto de modernidad en Colombia. En E. Restrepo, A. Rojas, & M. Saade, Antropología hecha en Colombia (págs. 493 - 528). Popayán: Universidad del Cauca.
- Stiglitz, J (2012). El precio de la desigualdad. Taurus, Madrid.
- Thorp Rosemay y Paredes, Maritza (2011). La etnicidad y la persistencia de la desigualdad: el caso peruano. Instituto de Estudios Peruanos. Lima.
- Urrea, Fernando y Viáfara Carlos (2007). Pobreza y grupos étnicos en Colombia: Análisis de sus factores determinantes y lineamientos de políticas para su reducción. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.
- Varela Barrios, E., & Otalvaro Marín, B. (2013). La reinención de las políticas públicas de asistencia y protección social en Colombia. Revista Castellano - Manchega de Ciencias Sociales, 273 - 285
- Viáfara, Carlos (2006). “Efectos de la raza y el género en el logro educativo y estatus socio-ocupacional para tres ciudadanas colombianas” En: Revista Desarrollo y sociedad. Nro. 58. Universidad de los Andes. Bogotá. Pág. 115-163
- Viáfara et al (2010). “Condición étnico-racial, género y movilidad social en Bogotá, Cali y el agregado de las trece áreas metropolitanas en Colombia: un análisis descriptivo y econométrico”. En: “Revista Sociedad y Economía. Nro 18. Universidad del Valle. Cali. Pag 113-136
- Walker Sheyla (2010). Relocalizando los pedazos de Osiris/Recomponiendo el rompecabezas. La diáspora africana en la América Sur hispanohablante.: En Sheyla Walker. Conocimiento desde adentro. Los afrosudamericanos, hablan de sus pueblos y sus historias. Fundación Interamericana FIA, La paz, pag 5 – 6
- Wolf Laura y Antón Kohn (editores) (2015) La población indígena y afrodescendiente de América Latina: Puntos de reflexión para el debate sobre el Cairo mas 20. ALAP- UNFPA y Ford Foundations. Belo Horizonte.



Apuntes para conceptualizar y reflexionar sobre el caso COVID-19. Una mirada temprana desde una perspectiva organizacional

Notes to conceptualize and reflect on the COVID-19 case. An early look from an organizational perspective

ADRIANA VALENCIA ESPINOSA¹

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de reflexión

Recibido: 28/05/2020

Revisado: 25/06/2020

Aceptado: 29/06/2020

“Cuando alguien compraba un trozo de carne, no tomaba éste de manos del carnicero, sino que directamente lo sacaba del gancho. Y por otra parte el carnicero no tocaba el dinero: lo hacía depositar en un pote lleno de vinagre, destinado a este uso. El comprador siempre llevaba monedas, a fin de poder pagar exactamente la suma que fuera, sin necesidad de vuelta. También llevaban frascos de esencias y perfumes; se empleaban todos los medios de que fuera posible valerse. Pero los pobres no disponían de ninguno de tales medios y corrían todos los riesgos”.
(Diario del año de la peste, Defoe)

Resumen

El presente artículo ofrece una mirada temprana al fenómeno del Covid-19 desde una perspectiva organizacional crítica, articulada en torno a las nociones de riesgo y biopolítica. Se significa el virus del Covid-19 como un riesgo asociado a las texturas que definen esta noción desde la modernidad. Por tanto, se expone su gestión, ante todo como una oportunidad para avanzar en la movilización hacia nuevas configuraciones del ordenamiento social basadas en el exacerbado uso de tecnologías de seguridad y control, así como de la instauración de un ethos de la precaución y el cuidado de sí. Además, se pone de relieve cómo la respuesta organizada a la amenaza de la pandemia forja varias condiciones de posibilidad tanto hacia la creación de un nuevo sujeto político transnacional capaz de participar y cuestionar los riesgos globales, como hacia la configuración de formas decididamente inmateriales de relacionarnos, de trabajar, de educar, mediadas por el uso de la tecnología.

Palabras clave: riesgo, biopolítica, orden, seguridad.

Abstract

This article offers an early look at the Covid-19 phenomenon from a critical organizational perspective, articulated around the notions of risk and biopolitics. The Covid-19 virus is signified as a risk associated with the textures that define this notion from modernity. Therefore, its management is presented, above all, as an opportunity to advance in the mobilization towards new configurations of social order based on the exacerbated use of security and control technologies, as well as the establishment of an ethos of precaution and self-care. Furthermore, it highlights how the organized response to the threat of the pandemic forges various conditions of possibility both towards the creation of a new transnational political subject capable of participating in and questioning global risks, and towards the configuration of decidedly immaterial forms of relating, working and educating ourselves, mediated by the use of technology.

Keywords: risk, biopolitics, order, security.

¹ Administradora de Empresas, Magíster en Ciencias de la Organización Universidad del Valle (Cali, Colombia). Investigadora Grupo de investigación Gestión y Políticas Públicas de la Universidad del Valle reconocido por Colciencias. E-mail: adriana.valencia@correounivalle.edu.co

* Cómo citar: Valencia Espinosa, A. (2020). Apuntes para conceptualizar y reflexionar sobre el caso COVID-19. Una mirada temprana desde una perspectiva organizacional. Revista de Administración Pública del GLAP, 4(6), páginas 70-84.

A manera de introducción

Gran parte de la humanidad está enfrentando lo que Chomsky ha llamado “el desastre en la crisis del coronavirus”. Esta frase, se considera apropiada para iniciar una breve introducción de lo que se aborda en este documento. Toda vez, que denota que en sí mismo el desastre no es el coronavirus Covid-19 sino la crisis institucional² que ha desatado en varios de los países que lo están afrontado.

En primera instancia, es preciso advertir que se trata de una mirada temprana sobre los hechos que están aconteciendo en relación a la pandemia del Covid-19 declarada por la Organización Mundial de la Salud el pasado 11 de marzo.

De igual forma, se sugiere una mirada desde la perspectiva organizacional, propuesta principalmente para comprender cómo la sociedad se organiza para afrontar el riesgo encarnado en una pandemia. Ello, incluye las formas de coordinación instituciones/sujetos y pone, tanto la dimensión organizacional como política en el eje de la cuestión. Con este propósito se plantea un horizonte teórico que gira en torno al pensamiento organizacional, el riesgo, la biopolítica y la gubernamentalidad, situados en el marco inicial y general de la modernidad.

Los marcos analíticos aquí propuestos permiten dar cuenta del Covid-19 significado como un riesgo, esto es, a su vez, como un dispositivo de gobierno a través del cual se posibilita instaurar lógicas de biovigilancia, técnicas de control y formas inmateriales de organización social, entre otras.

La pandemia no solo ha puesto a prueba las organizaciones de los sistemas de salud, políticos y sociales en estos países, sino también que reta a reconfigurar las formas organizativas para ofrecer una respuesta en los próximos

12, quizás 24 meses siguientes, de tal forma que permita convivir a la ciudadanía con el riesgo a contraer el virus y a la vez restablecer los sistemas productivos. Esta convivencia podrá justificar y ofrecer condiciones de posibilidad para instaurar nuevas racionalidades en torno a la idea de seguridad.

Las respuestas organizadas se ponen en marcha mediante diversos dispositivos que lejos de ser novedosos, exponen sistemas de control y vigilancia que ya venían en curso. Así mismo, ofrecen una excelente oportunidad para justificarlos.

El Covid-19 en todo caso ha irrumpido en el orden social, razón suficiente para aventurarse a ofrecer discusiones desde diversas miradas. En la organización como función de organizar, es decir como dispositivo social y lo organizado como facto que permite fijar órdenes y jerarquías e instituir legitimidad, se presentan problemáticas y lógicas de acción que contribuyen a la comprensión de los fenómenos sociales.

El documento finaliza, tal vez con una provocación que de licencia para pensar si hay posibilidades disruptivas.

Horizonte teórico

Perspectiva organizacional y la noción de riesgo

La noción de riesgo no escapa a la multiplicidad de sentidos en diversos ámbitos, entre ellos; organizacional, político, médico, territorial, jurídico. A juicio de Reith (2004), las configuraciones que se han caracterizado clásicamente se encuentran en torno a: el carácter cultural/constructivista, la gubernamentalidad y la conveniencia de una sociedad del riesgo, todo ello asociado a la idea de peligro, esto es situaciones

² Crisis institucional, en referencia a la noción de institución en el marco de las todas las instituciones sectoriales en la sociedad. La noción utilizada en este documento, atiende las propuestas del institucionalismo centrado en los actores. Esta perspectiva analítica, nacida en los años noventa, pone de manifiesto que cada sector de actividad pública conforma una red de actores públicos y privados, cuyas relaciones se presentan en un marco institucional e influyen tanto en el comportamiento de los actores como en los resultados de políticas públicas. Las instituciones se comprenden como dinámicas, pero con propósitos de estabilidad. Así, las instituciones, al mismo tiempo que estructuran los incentivos de los intercambios políticos, sociales o económicos, median entre el poder y los resultados. Por lo tanto, las interacciones entre los actores no se desarrollan en un espacio neutro, sino en un espacio estructurado por relaciones de “poder” (Jepperson, 1991; Scharpf, 1997). Así las cosas, la crisis institucional se enmarca en acciones que enfrenten la crisis, pero salvaguarden la democracia. Crisis en los sistemas de salud, crisis política, crisis migratoria, crisis económica, crisis social y ambiental.

adversas que causan inestabilidad, incertidumbre y alteración del orden establecido.

Cabe precisar, que, si bien no es posible afirmar que la noción de riesgo es propiamente una invención de la modernidad, es con su advenimiento que adquiere un sentido globalizado. Así mismo, para algunos autores la modernidad tiene implícita una cultura de riesgo (Douglas, 1990).

Desde el punto de vista organizacional, resulta importante señalar que, si bien ha perdido protagonismo el rol que representaban en el pasado los peligros de origen natural, para dar paso a la noción de riesgo relacionada con su cálculo, permanece la gestión como instrumento por excelencia para su afrontamiento. De hecho, en el nivel Gobierno también se pone de relieve el traslape de la gestión y la primacía del cálculo en el sentido que se otorga al riesgo. Una muestra de ello, es la clara instrumentalización en la noción riesgo país. Con este índice, el cálculo se plasma en una calificación que prácticamente condena a la gestión de los Estados en los términos impuestos por el mercado y el management. Con la evaluación riesgo país, que apunta a que los gobiernos demuestren el comportamiento futuro en estos dos aspectos: riesgo político de una inversión en su territorio y solvencia para pagar sus deudas (Conklin, 2002), la previsión y el cálculo asumen el rol preponderante. No obstante, este cálculo como parte del ideario racional de la modernidad no logra ni la objetividad, ni el tan anhelado cálculo preciso. Por supuesto, también como expresión de la modernidad se encuentra relacionado con la medición riesgo país la expectativa de que todos los países, coadyuvados en el contexto de la globalización, avancen hacia democracias de mercado y con ello se asume, el crecimiento económico y la estabilidad política. Para que este proyecto se concrete los estados deben modernizarse a la par que sus grupos empresariales. Sobre la llamada modernización del Estado, el debate es extenso, para efectos de lo tratado en este documento, lo que resulta importante destacar es la imposición de la ideología que sustenta el neoliberalismo: consenso y, sobre todo justificación, de una administración pública dominada por los valores de la economía, la eficiencia y la eficacia, ya que, se presenta como

imprescindible recrear en el ámbito público condiciones similares a las del funcionamiento de los mercados. Por ello, se trata de un conjunto de políticas económicas como: la lucha contra el déficit público por la vía de reducción del gasto, las reformas para reducir la progresividad impositiva, la privatización de empresas públicas, la liberalización del comercio y de los mercados de capitales a nivel internacional, la minimización de las condiciones a la entrada de inversión extranjera directa y la desregulación de los mercados laborales internos, entre otras. Todas ellas, en concordancia con el índice riesgo país. En este sentido, la gestión del riesgo en los países es evaluada por empresas calificadoras que les otorgan su sentido de viabilidad, para el caso del Covid-19 por ejemplo, se trata de un riesgo no previsto pero que se incluirá como evaluación de la efectividad de las respuestas gubernamentales bajo los parámetros antes señalados. Principalmente se trata del costo económico entrelazado en las cadenas de suministro mundiales. Básicamente, los gobiernos y los bancos centrales de una buena parte del mundo han anunciado paquetes de estímulos fiscales y monetarios, algunos de ellos de grandes proporciones, cuyo impacto tampoco será medible en el corto plazo. En todo caso, las mediciones en esta línea apuntarían a verificar la capacidad, en términos de efectividad, que logren tener los países para cumplir con estas promesas.

Ahora bien, considerando las premisas e implicaciones del indicador riesgo país, podría afirmarse que forma parte de las expresiones del nuevo perfil en la modernidad, señalado por Giddens. En este sentido, contribuiría a las racionalidades sobre las cuales se organiza la acción social, que ciertamente se encuentran atravesadas por la tensión que caracteriza al sistema económico capitalista dominante; entre la dinámica de la competencia en el mercado y, en general, la necesidad de hacerlo compatible con la consecución de objetivos sociales y ambientales.

Giddens (1991) propone un nuevo “perfil de riesgo” en la modernidad renovado en sus causas y efectos. Para Giddens (1991), la incorporación de la idea de riesgo implica vivir con la aceptación de una actitud de cálculo. A partir de ello,

se organizan intereses, racionalidades y nuevas modalidades de gestión de lo social. Para Beck (2008) estas modalidades de gestión están fuertemente atravesadas por el conocimiento experto.

En este sentido, la gestión ha instaurado cierto derrotero que ha logrado trasladar a prácticamente a todos los ámbitos. En la práctica organizacional empresarial se ha expuesto como algo estratégico la inminente necesidad de controlar las amenazas que puedan afectar el normal funcionamiento de la organización y que pueda generar daños o pérdidas, que se consideran desde lo económico, la afectación a trabajadores, a la infraestructura, e incluso la imagen corporativa. Mejía (2011) plantea que riesgo e incertidumbre han estado imbricados en lo que se ha propuesto como gestión en este ámbito, por lo cual se propone gestión de la incertidumbre y administración de riesgos como un ejercicio tanto de prevención mediante la idea de anticiparse a hechos futuros como prospectivo para indagar sobre estos posibles hechos. Es así, que en esta perspectiva se introduce también el cálculo de seguros que en principio se aplicaría a eventos inesperados en el trabajo y posteriormente avanza hacia la noción de riesgo profesional. La aplicación de la técnica aseguradora según Donzelot (2007) se extendió hacia otras problemáticas como la vejez, la incapacidad física y el desempleo y con ello los problemas sociales adquirieron el tono de reparación que hoy tienen, en lugar del de superación de injusticias e inequidad. En estos términos, la lógica proveniente de la sociedad industrial inicia una tecnología basada en inculcar un nexo entre una responsabilidad y obligación con uno mismo frente a su propia situación en trabajo y social, al tiempo que asegurar lo social ante posibilidades de pérdidas (Rose, 1996).

La perspectiva organizacional sumó una suerte de categorías socio-profesionales que fueron usados como base para pensar los sistemas de protección colectivos que más adelante fueron rearticulados de acuerdo con las nuevas dinámicas instauradas por la globalización.

En este sentido Beck (1998), plantea que el conflicto fruto de las sociedades industriales ya no tendría como eje polémico la distribución de riquezas sino la distribución de los riesgos. Los

riesgos asociados con la pobreza van siendo desplazados por los asociados con los desarrollos científicos y tecnológicos. Para Beck (2008), se trata de consecuencias no esperadas de la acción. Así, cada innovación científico técnica debe ser vista desde sus propósitos y logros tanto, como de sus consecuencias subyacentes.

De igual forma, Beck llama la atención sobre el papel protagónico que la ciencia, como fuente de certezas, tuvo en la modernidad. No obstante, este rol ha sido posteriormente cuestionado, los ciudadanos desconfían de los expertos (políticos y científicos) y se movilizan de manera organizada para hacer parte de las decisiones riesgosas.

Beck (2008), plantea que ello sucede por un cambio en los principios que organizaban la acción en la primera modernidad, entre ellos;

- Si bien el proceso de individualización inicia en la primera modernidad, aún se encuentra, si se quiere contenido, por modelos colectivos de organización.
- El pleno empleo y su seguridad se constituyen en la prioridad de los Estados.
- La racionalidad instaurada se enfoca en el saber científico y con ello en el control técnico instrumental de la naturaleza.

La modernidad reflexiva pone, justamente, en tela de juicio estos principios. De ahí, Beck (2008) sostiene que la sociedad del riesgo responde a la individualización forzada y la globalización multidimensional. Esto incluye un despertar político que activó organizaciones y movilizaciones alrededor de causas ambientales y sociales que ponen de relieve que en el mundo global caben otros modos de configurar el orden social y mundial. De tal suerte que la globalización también implica el despertar de una conciencia cosmopolita. Así, la sociedad del riesgo se convierte en una sociedad mundial del riesgo.

Se asienta para Beck, que el principio que rige la organización de la sociedad ya no es el progreso social sino la incertidumbre. En la misma línea Castel (2006) llama la atención sobre un estallido de nuevos riesgos que se multiplican a la vez que se reacomoda su tratamiento “es al individuo privatizado, al que le corresponde asegurarse a sí mismo” (p. 83).

De acuerdo a lo anterior se posibilitó instaurar la idea de la creciente responsabilidad individual de la administración de sus propios riesgos, así como de las fallas en ella. El riesgo pasa así, a organizarse en función de un yo prudente (Rose, 1996)

Por su parte Douglas (1986, 1996a) plantea que la noción de riesgo es un proceso de percepción influido y orientado por contextos sociales. En este sentido, lo importante es enfocarse en comprender las formas organizadas e institucionales que influyen en la percepción de procesos críticos. Por ello, pone el acento y llama la atención sobre el peligro de los riesgos; éstos no afectan el orden social por ser peligrosos, sino que son peligrosos porque afectan el orden social.

Así, para Douglas (1996b) los riesgos sociales son a su vez, riesgos institucionales, toda vez que no pueden ser considerados independientes de las organizaciones sociales que los observan. Dice Douglas (1996b):

[Las organizaciones]...utilizan el riesgo para resolver los problemas de lealtad de sus seguidores; en cada caso, la respuesta al infortunio es incorporada a la estructura institucional y utilizada para resolver diversos problemas organizativos (145).

Por lo anterior, se puede afirmar que los problemas sociales son a su vez problemas organizacionales y dialécticamente, los problemas organizacionales se representan en la percepción de los problemas sociales.

Finalmente se puede afirmar que las prácticas organizadas en torno a la idea de riesgo siempre suponen un nivel de incertidumbre que se debe gestionar. Por ello las propuestas de dicha gestión se configuran alrededor del funcionamiento del riesgo como dispositivo organizador de la vida social.

Biopolítica y gubernamentalidad desde la propuesta de Foucault

Foucault en un curso ofrecido en el *Collège de France* en 1979 inscribe la noción de biopolítica en el marco de la sociedad capitalista para la cual advierte que presenta un fuerte interés en el control de lo biológico, lo somático y lo cor-

poral. De esta manera, la medicina se inscribe estratégicamente para intervenir y controlar la especie humana. El objeto de la biopolítica son las endemias, esto es, las enfermedades que en forma regular y constante afectan a la población. En efecto, la biopolítica atiende tanto las nociones de la vida como de la muerte. En cuanto a la vida; la hace objeto de estrategias políticas para gestionar la población.

Foucault (2007) sostuvo que la biopolítica tiene que ver con la población, y la población como un problema a la vez científico y político y como problema de poder.

Para incidir sobre ella, cuenta con una serie de recursos discursivos como la estadística y la demografía. Con dichos recursos, calcula tasas de nacimiento, de morbilidad, de longevidad. Y Más importante aún, con ello el Estado exhibe poder sobre los cuerpos y despliega una “tecnología de la seguridad biológica” aplicada sobre la población.

De esta forma, la población puede ser organizada, medida y categorizada estadísticamente para ser objeto de aplicación de técnicas de poder/conocimiento que buscan la normalización.

Para Foucault (2011), la noción de gobierno tiene dos sentidos: uno, como relación entre sujetos y el otro, como relación consigo mismo. En el primero, el gobierno se comprende como un conjunto de acciones sobre comportamientos posibles de los sujetos, de tal suerte: induce, incita, dificulta o facilita, haciendo más o menos probable una acción. Gobernar consiste en conducir conductas.

En el segundo sentido, se trata de la relación que puede establecerse consigo mismo en la medida en que puedan dominarse comportamientos por fuera de lo normalizado.

De esta manera Foucault se interesa por la “gubernamentalidad”, y la destaca como “un conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas que permiten ejercer esta forma de ejercicio del poder que tiene por objetivo principal la población, por forma mayor la economía política, y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad” (Foucault, 1977). Se trata en suma de formas de racionalidad e ins-

trumentalización y de procedimientos técnicos para ejercer poder.

En este sentido, se comprende que existe una convergencia entre la analítica de la gubernamentalidad de Foucault y lo que se puede llamar una razón de Estado que debe dar respuesta en forma concisa a la necesidad del Management, sobre el orden, el control y la regulación.

Es preciso anotar que además Foucault pone en primer plano la dimensión discursiva presente en la gubernamentalidad, es decir, en el ejercicio del poder. Para Foucault (1997), las prácticas discursivas articulan el saber, por ello pueden legitimar o deslegitimar determinadas prácticas. Se trata del funcionamiento del lenguaje como garante del nexo entre las palabras y las cosas. Con lo anterior, Foucault logra poner el lenguaje en el nivel de su funcionamiento, es decir, expone su capacidad de hacer y de contribuir a la formación de subjetividad. Las prácticas discursivas, entonces van más allá de la ordenación y fabricación de discursos. Ellas también asumen forma en el grupo de los esquemas de comportamiento, las técnicas y las instituciones en las que se inscriben. En ese sentido, por ejemplo, para Foucault los discursos científicos operan dentro de la lógica de las relaciones de saber-poder y con ello se comportan como un dispositivo que se encuentra en un juego de poder. El dispositivo entendido como una serie de estrategias de relaciones de fuerzas que soportan grupos de saber, y a su vez son soportadas por ellos.

En la propuesta foucaultiana, el concepto de dispositivo incluye elementos discursivos y no-discursivos. A partir de ellos, se conforman regímenes de enunciación para organizar la experiencia teniendo en cuenta que es históricamente situada. Estos regímenes se encargan de producir tanto los objetos como los sujetos en el juego del lenguaje. Aunque no se puede afirmar que ello obedece a un cálculo planificado, si resulta importante tener presente, como se manifestó antes, que el discurso contribuye a la producción de subjetividades.

Dado lo anterior, Foucault propone la orientación de prácticas particulares mediada por esa relación saber/poder. Las prácticas instauran así los procedimientos y las técnicas para elaborar

la relación de los sujetos consigo mismos y con los otros. Esto es particularmente observable en la biopolítica donde los sujetos se vuelven objeto de conocimiento y también sujetos de las prácticas de la gubernamentalidad. En suma, para Foucault a partir de esto se hacen posibles las divisiones con las cuales los sujetos se relacionan por identificación y diferenciación. En esta línea es que Foucault (1977) plantea el tipo de dispositivo que opera en la biopolítica; mediante prácticas divisorias, es decir, produciendo criterios de otredad que refuerzan ciertos modos de subjetividad a través de la oposición: el enfermo y el sano, el delincuente y el ciudadano, el loco y el cuerdo, el ignorante y el sabio.

A partir de esta concepción, se comprenden los habitantes de un territorio no solo, como meros sujetos jurídicos que obedecen las leyes impuestas por una autoridad, ni tampoco como individuos aislados que deben ser disciplinados y moldeados, sino como parte de un complejo de relaciones en las que el gobierno tiene la necesidad de actuar toda vez que se hayan expuestas a situaciones naturales, e incluso a amenazas externas, que debían ser identificadas, comprendidas y sobre todo administradas usando todas las estrategias y tácticas, discursivas y no discursivas, necesarias para asegurar el bienestar de todos (Foucault, 2006)

De igual forma, Foucault llama gubernamentalidad “[...] al encuentro entre las técnicas de dominación ejercidas sobre los otros y las técnicas de sí” (Foucault, 1977).

Esas técnicas son, ante todo, técnicas de gestión que recaen en nuestras conductas y que, como lo expresa Foucault no son meras estrategias de management. Arraigan la transformación política que entraña el proyecto de sociedad moderna, esto es el despliegue de un acervo de prácticas, estrategias y racionalidades; tecnologías políticas que tienen como objetivo el gobierno de la vida. Para ello, la población se define como una categoría que estará en objetivo también, como se expresó antes, de un conjunto de saberes como la medicina, la sociología, la biología, la psicología, la psiquiatría y la estadística.

Es así que la biopolítica permite, en efecto, en primera instancia identificar situaciones conside-

radas anteriormente como azarosas, accidentales y del todo impredecibles como eventos relacionados con patrones, incidencias y con frecuencias en el tiempo, y con ello, en segunda instancia, permite desplegar mecanismos orientados a gestionar la seguridad. Se trata pues de mecanismos basados en el saber experto para detectar situaciones de riesgo o peligrosidad y así definir la manera de intervención política requerida.

La peligrosidad, según Foucault (2006) se establece, por ejemplo, de manera clara en asuntos como la criminalidad, donde es posible determinar qué riesgos son inherentes a determinados lugares o situaciones. Para Foucault, también es clara la peligrosidad en términos de enfermedad, en este caso la intervención es a través de la prevención de las epidemias, la higiene pública, las políticas de salud mediante las que se logra el control y gestión del riesgo ante la situación peligrosa.

Las estrategias de gobierno se instauran a través de la norma tanto en el nivel de los cuerpos como a nivel poblacional. La norma se constituye como el eje articulador entre ambos niveles. En el cuerpo, se trata de garantizarlos con competencias y características normales y en la población, se trata de evitar desviaciones de los parámetros de normalidad.

Así, la biopolítica establece la norma como el principal dispositivo de orden y organización social.

Discusiones

Llueve sobre mojado... bajo la tiranía del mercado

Aún en tiempos de pandemia, o quizás; justo en tiempos de pandemia, prevalece el intercambio de los derechos de propiedad sobre bienes o servicios, impuesto por la gran institución del mercado.

De esta manera, la definición de los derechos, al ser lo que realmente se negocia, se constituye como las reglas de juego de la competencia. Ello se logra bajo un marco institucional plausible, pero sobre todo legitimado, como garante de los derechos de propiedad y del valor de su intercambio.

Por lo anterior, es preciso reconocer que actúan de manera simultánea y bajo la misma lógica, los mercados políticos y los mercados económicos, ambos pescando en río revuelto en busca de incrementar y/o transformar sus capitales. En este sentido, las decisiones públicas reflejan los intereses de quienes tienen posiciones dominantes en los mercados más que los intereses de los beneficiarios de dichas decisiones. En todo caso, es posible asumir que en contexto la calidad de las políticas públicas se logra bajo un marco institucional que proteja la competencia.

En este sentido, podría pensarse que ciertamente hay un falso dilema entre la sanidad pública y el capital, dadas las formas que éste ha reinventado en la actualidad, en el Estado se encuentran hegemonícamente representados los intereses capitalistas locales y globales.

La industria farmacéutica en particular, ostenta un poder oligárquico que le permite obstaculizar el desarrollo y la fabricación de nuevos medicamentos por cualquier otra empresa, incluido el Estado. Logran obtener grandes ganancias aún sin grandes innovaciones ni nuevos medicamentos, entre ellos vacunas (Henry y Lexchin, 2002)

Se suma, el aumento de las tendencias proteccionistas en el mundo lo que favorece que las naciones oculten celosamente los resultados de sus últimas investigaciones. Se trata, en más, de la competencia por varios gobiernos para asegurar la exclusividad de la producción, para el caso, de una vacuna. Ello implica, entre otras, que el ganador establecerá los precios.

De esta manera, la lógica del libre mercado ha dictaminado la producción farmacéutica, la I&D y por supuesto su financiación, sea pública o privada. Se argumenta que la I&D farmacéutica es muy costosa, sin embargo, las ganancias netas de la industria exceden en grandes cantidades el gasto en I&D (Henry y Lexchin, 2002). Obedece, más bien, a un modelo de negocio que no responde a las pandemias activas, toda vez que el mercado se agota rápidamente en la medida que la crisis cede, ello significa el retiro de la financiación y por ende la suspensión de las investigaciones (L.C. Rosella et al., 2013). En el caso del covid-19, si bien existe información sobre

adelantos en las vacunas (*The guardian*, 2020), para cuando las pruebas hayan terminado probablemente ya, con un alto costo social, la gran compañía que asuma el reto de la fabricación, pondrá en consideración los desafíos económicos que ello supone, con un valor de mercado revaluado, en suma; la economía de mercado impera. Tal vez la paradoja que aquí cabe, consiste en establecer la independencia, en cuanto a intereses, de quién financia las investigaciones. Toda vez, que la lucha en el campo se presenta por los derechos de propiedad intelectual. Así las cosas, se conjugan los intereses de los mercados políticos y los mercados económicos. A propósito, Jacq y Guespin-Michel (2015) plantean, teniendo en cuenta el contexto económico actual, la necesidad de al menos cuestionar si se requiere un cambio en el régimen de producción de conocimiento toda vez que contribuye a estructurar la actividad científica y justificar las políticas científicas emprendidas por los países. En esta medida, el actuar político debería fomentar investigación que redunde en progreso técnico en el futuro sin que ello implique la pérdida de autonomía del campo científico. No obstante, históricamente han existido relaciones de poder entre la política, el ámbito empresarial y la investigación que dan cuenta de la movilización de intereses muy particulares a los grupos dominantes que dan cuenta del fortalecimiento del utilitarismo, la mercantilización de la ciencia y una notable pérdida de autonomía. Un caso en el que se hace evidente cómo se delega el interés colectivo a grandes corporaciones es justamente el de las compañías farmacéuticas que, como se ha expresado doblégan los resultados de la investigación que perjudican sus intereses financieros.

Por tanto, la respuesta a las pandemias se constituye básicamente en un acervo de decisiones públicas. Ahora bien, ¿es este acervo convertible en políticas públicas para el futuro?

Una primera restricción al respecto radica en la limitación de tiempo para tener respuestas efectivas aunado a la incertidumbre por el poco conocimiento científico expresado en publicaciones y experiencias de casos (MacDougall, 2007).

Si bien, cada pandemia es nueva en cuanto a los asuntos propiamente clínicos y por tanto, el

rol de la investigación científica en la formulación de políticas públicas se pone de relieve de manera muy significativa, no lo es en cuanto a su concepción como amenaza a la humanidad y a su manejo en la población. En ese sentido, y considerando los aspectos antes mencionados, parece que se han naturalizado las condiciones de mercado. Por tanto, de manera restringida se podría apuntar solo a políticas públicas que tengan su eje en la planeación y ejecución de protocolos, p. ej. como el de la cuarentena o confinamiento, que ha funcionado por siglos.

En esa línea, otro aspecto a considerar es la necesidad de coordinación local y global, además multinivel, entre organismos internacionales, regionales y locales, de distinta índole y diversos sectores (L.C. Rosella et al., 2013), que ofrezcan, si se quiere, unos mínimos de acuerdos de voluntades políticas, independiente de las ideologías, toda vez que los límites geográficos son desdeñados por las pandemias.

De heho, factores asociados a los mercados políticos han mostrado gran influencia en las decisiones y acciones públicas (Garoon y Duggan, 2008). Comportamientos de oportunidad para acumular o reconvertir todo tipo de capitales, en casos de vulnerabilidad y riesgo, se ponen a la orden del día.

Se trata pues, básicamente de generar confianza en la población estableciendo responsables, planes y estrategias, así como el performance simbólico-discursivo que conforma la unidad de la acción. En suma, la respuesta organizada para afrontar la amenaza; el manejo del miedo y la incertidumbre, que permite pasar la crisis sin cambios estructurales. Sobre todo, teniendo en cuenta que ya la humanidad se ha enfrentado a otras amenazas de tipo viral centrando las acciones en la organización de actividades de la sociedad en torno a la prevención del contagio.

Giros sobre el riesgo, la biopolítica y la organización social

En sintonía con la expansión del neoliberalismo la noción de riesgo, y su correlato de seguridad, fue adquiriendo un lugar protagónico tanto en los discursos de la vida cotidiana como en los

expertos y con ello la construcción de un sujeto cada vez más responsable de sí mismo, pero a su vez, sujetado a la gestión y el control de la gubernamentalidad.

Según Beck (1998), uno de los principales temores que ha experimentado la sociedad se fundamenta en la posibilidad latente de su extinción; la continua amenaza por diversos factores que los sistemas políticos y económicos han tenido que enfrentar por situaciones y fenómenos que se perciben como riesgo (cambio climático, desastres naturales, pobreza extrema, emergencias tecnológicas, pandemias, migraciones masivas, inseguridad social) todas ellas, vulnerabilidades para el hombre.

Sin embargo, Beck (2008) distingue la noción de riesgo en la posmodernidad llamando la atención sobre su carácter construido y derivado principalmente de los propios sistemas de la sociedad. En este sentido, la sociedad del riesgo global se configura en la medida en que ceden las protecciones, seguridades y controles ciudadanos propios de la sociedad industrial en la modernidad, generando con ello paradojas y gran incertidumbre.

Se trata de profundos cambios en áreas como la bioética, la genética, la ecología, que advierte, ponen en riesgo la vida del hombre en sus espacios vitales y así de la especie. De este modo, los riesgos se convierten en una cuestión política y de seguridad, que de una parte implica especialistas en su gestión y control y de otra compromete a los individuos que se ven expuestos a ellos a realizar ingentes esfuerzos para reducirlos o evitarlos.

En la sociedad del riesgo global, la vida cotidiana es su principal categoría de análisis imbricada con las formas de relacionamiento institucionales y culturales en virtud de los cambios globales, a saber; los individuos consigo mismos, con las instituciones, en y con movimientos sociales, con las tecnologías, en sistemas democráticos y participativos. De este modo, los

riesgos vulneran tanto la vida misma, como la forma conocida de vivirla, de ahí, precisamente la generación de incertidumbre.

El covid-19, siguiendo a Beck (2008) está inserto en la sociedad del riesgo global³. De manera sistemática se fue consolidando como una amenaza, desde las primeras epidemias relacionadas con dos enfermedades causadas por coronavirus; síndrome respiratorio agudo severo (SARS) y síndrome respiratorio del Medio Oriente (MERS) y posteriormente desde la aparición documentada de los primeros acontecimientos referidos en diciembre de 2019 cuando se notificó un grupo de casos de neumonía con causa desconocida en Wuhan, en la provincia de Hubei en China. A inicios de enero se identificó un nuevo coronavirus como su causante con una tasa importante de mortalidad de alrededor del 2%, además se sugiere una fuerte transmisión de persona a persona dado que a mediados de febrero se notifica un aumento rápido y expansivo de casos, incluso en otros países como Japón, Corea del Sur y Estados Unidos (Shi et al., 2020).

En efecto, a pesar de ser consciente de la amenaza y de ser legitimada en el debate público los riesgos suelen ser, cautelosamente considerados en una primera instancia:

“Lo que vemos en este momento son epidemias vinculadas de COVID-19 en varios países, pero la mayoría de los casos aún se pueden rastrear a contactos conocidos o grupos de casos. Todavía no vemos evidencia de que el virus se esté propagando libremente en las comunidades” (OMS, s.f.)⁴

Es una narrativa de la incertidumbre, toda vez que al decir de Beck (2008) se trata de un riesgo residual que implica que ni se sabe ni se puede saber: por lo que técnicamente no es controlable.

La incitación al orden y al control se produce consecuentemente en el momento en el que se decide que los peligros socavan y/o anulan los sistemas de seguridad.

³ Es preciso aclarar que para Beck la consolidación de la sociedad del riesgo mundial radica en la conciencia de la humanidad respecto a los riesgos y amenazas a los que se ve expuesta.

⁴ Declaración del doctor Tedros Adhanom Gebreyesus director de la OMS, realizada el 28 de febrero de 2020. Recuperado abril 10 2020. <https://news.un.org/es/story/2020/02/1470351>

En este sentido, el caso del covid-19 es caracterizado por la OMS como una pandemia⁵:

“«Pandemia» no es una palabra que deba utilizarse a la ligera o de forma imprudente. Es una palabra que, usada de forma inadecuada, puede provocar un miedo irracional o dar pie a la idea injustificada de que la lucha ha terminado, y causar como resultado sufrimientos y muertes innecesarias.

El hecho de describir la situación como una pandemia no cambia la evaluación de la OMS de la amenaza que representa este virus. No cambia lo que la OMS está haciendo, ni tampoco lo que los países deben hacer.

Nunca antes habíamos visto una pandemia generada por un coronavirus. Esta es la primera pandemia causada por un coronavirus.

Al mismo tiempo, nunca antes habíamos visto una pandemia que pudiera ser controlada.

La OMS ha estado aplicando su máximo nivel de respuesta desde que se notificaron los primeros casos.

Y cada día hemos hecho un llamamiento a los países para que adopten medidas urgentes y agresivas.

Hemos hecho sonar la alarma de forma alta y clara.” (OMS, s.f.)

A partir de este proceso de legitimación del riesgo, aparecen los conflictos sobre la distribución de los males y sus responsabilidades y con ello también la polarización. Se desatan toda clase de reacciones e implicaciones políticas y organizacionales, entre ellas y tal vez la principal, la percepción de ingobernabilidad, otra, se relaciona con la dinámica social que genera la activación legitimada de un riesgo, toda vez que conlleva a un escenario de crisis poniendo de relieve las desigualdades, el liderazgo e incluso poniendo a prueba las ideologías que sustentan la organización de los sistemas políticos. Otra connotación consiste en el afianzamiento a decisiones mediadas por la ciencia.

La respuesta organizada a la amenaza forma parte de un cambio más amplio en la noción de riesgo desde la salud pública y la gobernanza. Se trata de un riesgo catalogado como incalculable, global y catastrófico para la sociedad y la economía que justifica la intervención directa a

nivel de la población. El enfoque se vuelca por parte de los gobiernos, en la mayoría de los casos a la preparación de sus sistemas de salud y a la prevención dirigida, organizada e intervenida de la población. Estas disposiciones se gestionan garantizando la continuidad del orden político y económico.

Siguiendo a Foucault (1977, 2007), se trata de establecer estrategias políticas encaminadas a garantizar la supervivencia y continuidad de la humanidad, mediante dispositivos de seguridad que se proponen justamente para lidiar con la vida, el individuo y la especie.

Desde una óptica biopolítica, entendida ésta como una técnica de poder cuyo propósito es la gestión de las poblaciones humanas bajo el sometimiento de leyes biológicas, además de gestionar sobre asuntos como tasas de natalidad, mortalidad, morbilidad y movilidad en los territorios, es preciso considerar que no solo se busca producir conocimiento respecto de los riesgos, sino también respecto de los “sujetos del riesgo” —sujetados y constituidos por el riesgo— y con efectos institucionales. Una política cosmopolita de cuerpos y vida pública que se organizan bajo la amenaza pandémica del Covid-19.

Es importante destacar que también es una plantilla para la regulación social, en la que se reconfiguran las nociones simples de la vida cotidiana. Se puede ver como un esquema para orientar la dialéctica de la biopolítica occidental. Es decir, la gestión del riesgo como un plan de acción político significativo para reconstruir los límites de lo que puede considerarse como del ámbito individual/personal Vs el comunitario/público. Se trata en más, de las tecnologías de gobierno que se articulan y movilizan con dispositivos de control y regulación social. Además, amparadas en que dicha relación debe ser gobernada en pro del beneficio común.

Con lo anterior, en suma, se busca que toda la sociedad se movilice hacia las nuevas configuraciones de lo cotidiano, lo que anteriormente parecía “funcional” y “racional” se convierte ahora en una amenaza a la vida y se presenta como tal,

5 Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020. <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

producido y legitimado por instituciones políticas, como ya se apuntó en mediación con la ciencia. Todo ello ante la incapacidad, básicamente política, de generar la solución. Para el caso: una vacuna para el covid-19 que logre inmunizar a la comunidad y permita su continuidad en ambos sentidos: la vida y la forma de vivirla.

De esta manera, aunque no exista suficiente información científica ni política que apunte a la solución, se legitiman las decisiones públicas para gestionar el riesgo con el respaldo de los expertos que es muy importante porque en la biopolítica es preciso reconocer que todo acto de protección implica una definición hacia la comunidad que restringe y apunta a la creación de formas de estados de excepción. En el caso del covid-19 todos los cuerpos que por ejemplo incumplan las medidas de confinamiento decretadas en la mayoría de países donde tiene presencia, se caracterizan como amenaza a la seguridad. Así también, las poblaciones migrantes. En una situación de pandemia se ponen de manifiesto tensiones que pasan examen a la sociedad por el modo de organizarse frente a ella.

En este sentido, el problema no se reduce a la gestión del Estado, sino que lo inserta en una cuestión más amplia relacionada con nuevas y diversas racionalidades para la organización social. Es por ello, que, para organizarse frente al riesgo, en particular durante una pandemia hacen sentido los dispositivos de seguridad dirigidos no estrictamente a los cuerpos, sino más bien a la idea de peligro.

Lo que se entienda por riesgo se construye colectivamente usando criterios sociales y políticos que producen dialécticamente contrarios: protección/estigma, salud/enfermedad, soberanía/exclusión, vida/muerte. De igual forma, se posibilita la construcción de políticas raciales amparadas en la seguridad. A través de la pandemia se pueden materializar restricciones o libertades que estén contenidas de alguna manera por los sistemas políticos.

A saber, con el covid-19 la libertad de movilización social internacional ha sido visibilizada,

estigmatizada y controlada como vector principal de la propagación del virus lo que ha favorecido posturas exacerbadas de tipo nacionalista.

De esta manera el Covid-19 ha legitimado y extendido prácticas estatales que ya venían en curso relacionadas con la biovigilancia y el control digital apuntando a su normalización que se justifica en la medida que mantienen una cierta idea de protección y seguridad.

Es posible afirmar, que se ha puesto en marcha un dispositivo de gobierno⁶ centrado en la seguridad que puede coadyuvar a la reconfiguración de una economía de derechos y deberes globales. Con el Covid-19 se sustentan unas obligaciones morales hacia sí mismo y hacia los demás, además con un bastión donde el saber supera ampliamente el poder.

El saber experto genera discursos que pone en amplia circulación contribuyendo a inculcar patrones conductuales y emocionales en pro de la autorregulación, el autocuidado y el autogobierno, es decir, opera bajo la génesis de la precaución. Se trata del despliegue de una serie de prácticas orientadas al cuidado de sí y de los otros que requiere la implicación activa de los individuos (Foucault, 1990). Por tanto, quien no se sujete a esta disposición o lo haga de manera distinta, pasara a ser sujeto de coerción.

Aquello, se acompaña con las nociones biomédicas de inmunidad que han movilizad históricamente metáforas de fortaleza y seguridad cuando se está bajo ataque.

Así, el lenguaje bélico está presente en los discursos sobre virus e inmunología, se le tipifica al primero, mayoritariamente como enemigo. El comisario italiano para Covid-19 Arcuri, hizo la siguiente declaración “estamos en guerra y debo encontrar municiones para que nuestro país gane esta guerra”. El presidente de Francia, Emmanuel Macron afirmó el 17 de marzo: “Estamos en guerra”. A su vez, el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, tuiteó: “El mundo está en guerra contra un enemigo oculto. ¡VENCEREMOS!”.

6 Dispositivo entendido como “un conjunto decididamente heterogéneo que consta de discursos, instituciones, planificaciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas; en síntesis, lo dicho, así como lo no dicho” (Foucault, 1977)

“Este coronavirus presenta una amenaza sin precedentes. Pero también es una ocasión sin precedentes para unirnos contra un enemigo común, un enemigo de la humanidad”, declaró Tedros Adhanom Ghebreyesus, durante una conferencia de prensa virtual.

En Colombia se han tenido titulares como: “Coronavirus en Cali: así es como levantan ‘trincheras’ contra ese enemigo invisible” marzo 29, 2020, periódico el país.

“Colombia enfrenta el mayor desafío de su historia. La prioridad de nuestro gobierno es salvar vidas y el sector salud es el corazón del país, en su titánica lucha contra un enemigo invisible, que amenaza y acecha por varios flancos, obligando la toma de medidas y acciones, otrora impensables” escribió Marta Lucia Ramírez, Vicepresidente de la República.

De este modo, el marco discursivo militar proporciona un puente conceptual entre la pandemia y la bioseguridad.

En este sentido, y con el propósito de garantizar el funcionamiento del dispositivo, se han observado al menos dos mecanismos en la pandemia actual: de una parte, la vigilancia física al confinamiento (Italia, España, Colombia) y de otra la vigilancia tecnológica (Corea del Sur). Quizás se evidencia el ascenso, al decir de Deleuze (1999) de la colonización del espacio abierto por los dispositivos de control, con ello el tránsito del individuo/cuerpo a la cifra, al dato, así como el tránsito del examen y la observación analógica, a la digitalización y la virtualidad.

El discurso entonces, no solo posiciona a los sujetos como responsables práctica y moralmente de sí mismos, sino que también los individualiza para la autogestión dotando de significados sobre el valor de conductas de riesgo y circulando racionalidades neoliberales del cuerpo y su cuidado, pero gobernado biopolíticamente.

Se invita a las personas a aumentar su inmunidad con los hábitos de higiene, a prevenir la infección; el discurso moviliza una sensación de miedo, pero controlada: “Coronavirus: “No hay que entrar en pánico, pero hay que tomarse la epidemia en serio”, fue el mensaje de Jimmy Whitworth, científico y asesor de la OMS.

Lo propio opera con el mensaje cosmopolita de “quédate en casa”, como medio para vivir la pandemia. De tal suerte que la casa funcione como centro de consumo, de producción, y de control biopolítico.

De esta forma, se aborda la vida cotidiana con la pandemia como un asunto de orden y disciplinamiento social.

Se puede observar cómo se hace llamado a la agencia colectiva y su gobierno, a través de términos que incluyen “salud pública”, “salud pública global”, “público general” y “vida pública” para la construcción y subjetivación de un “sujeto del riesgo”, y los fundamentos que validan la organización e intervención del Estado en situaciones de riesgo.

Estas formas del discurso sobre la bioseguridad y la ciudadanía de la salud global en tiempos de pandemia, sustentan la creación de formas organizadas para el control y sistemas de vigilancia global, además naturaliza formas de gobernanza afines.

De esta manera, dicho dispositivo de gobierno contribuye ante todo a recrear los imaginarios necesarios para el sostenimiento del orden económico establecido al tiempo que introduce los cambios sociopolíticos requeridos para exacerbar la vigilancia tecnológica, todo ello bajo la ficción de la libertad y la racionalidad.

Es posible que cuando se supere el Covid-19 se haya logrado tal nivel de implicación de los sujetos conforme al *ethos* de la precaución, que se internalice el cálculo de riesgo expresándose no solo, en los comportamientos sociales sino también en formas organizadas y de gestión.

Condiciones de posibilidad para acciones disruptivas

Daems, Del Giudice y Rappuoli (2005), plantearon la necesidad de establecer un modelo para el desarrollo y fabricación de vacunas que permita atender de manera adecuada la próxima pandemia. Es conocido el riesgo de pandemias asociadas con coronavirus que se han venido produciendo a intervalos y han causado grandes problemas asociados a morbilidad, mortalidad y grandes costos económicos.

¿Acaso se puede esperar que la salida se encuentre en manos de las grandes corporaciones farmacéuticas? Habrá mejor que considerar la posibilidad de presión social e intervención Estatal para repensar la adopción de medidas necesarias para proteger la salud pública global.

El covid-19, ciertamente está cambiando nuestras formas de pensar el mundo. Una importante posibilidad disruptiva reside en la opción de reconfigurar la relación entre la ciencia y la democracia. Jacq y Guespin-Michel (2015) proponen que ambas deben y pueden, ir de la mano. Es más, es necesaria dicha reconfiguración de tal modo que permita el diálogo entre la sociedad civil y la comunidad científica en torno a la elección de prioridades para la investigación y que, en esta medida, no se encuentren mediadas por los intereses financieros de las grandes corporaciones. Para ello, es necesario que se restauren los márgenes de autonomía profesional en la investigación. La participación de la sociedad civil es esencial toda vez que obraría como garante de la imparcialidad del trabajo de producción de conocimiento. Así mismo, esto permitiría también el cambio institucional hacia la pluralidad indispensable para pensar en un trabajo científico que priorice las necesidades de la sociedad. Por su parte, Kourilsky (2019) plantea que los investigadores deben asumir un compromiso social y una postura política desde sus diversas áreas, por ejemplo, el pensamiento complejo desarrollado por investigadores de las ciencias básicas, incluso, puede aportar a pensar el fenómeno democrático a partir de la complejidad que le es inherente.

Otra postura yace en la necesidad de globalizar en sentido estricto.

Las amenazas y los riesgos son globales, por tanto, la gestión ha de ser internacional. Beck (2008) sostiene que la nueva lógica de los peligros no tiene cabida en la política tradicional nacional, por ello existe la posibilidad de que se configure un nuevo sujeto político transnacional, capaz de comprender la configuración de una comunidad no territorial de riesgo. Ello, en la medida en que se ven afectados por los riesgos que unos pocos gestionan, en ocasiones, para su beneficio.

La globalidad se sitúa así, en el eje del orden mundial. De hecho, los negocios ya lo configuraron, pero los ciudadanos globales aún intentan formas de organizarse, movilizarse y expresarse en un sentido común global.

El escrutinio público, por ejemplo, hoy tiene un nuevo elemento; la observación continua y el reporte comparativo en tiempo real, gracias a la tecnología y a las redes sociales. Sin embargo, las acciones siguen siendo locales.

Así mismo, si pensamos en una sociedad digital, el covid-19 nos ha puesto a prueba. Nuestros hogares, a la par que lugares de reclusión, se tornaron en espacios de acceso, claro está, siempre mediados por la tecnología, a toda clase de conocimiento poco imaginable. Se abrieron puertas virtuales a museos, bibliotecas y teatros, entre otras.

La imposición del teletrabajo, la educación virtual y la telemedicina arrojaron a las sociedades y las personas más reacias a interactuar con estas formas inmateriales de organización y relacionamiento.

P.e.j., se abren paso cuestionamientos sobre la necesidad estricta de regresar masivamente a las oficinas y a las aulas si son posibles otras formas de organizar el trabajo y la educación, que en efecto están pasando prueba colectiva sobre su implementación.

De otra parte, y en un inquietante contraste, la connotación de seguridad estimula las ya crecientes políticas de la frontera que han recaído en la libertad de circulación tan propia del neoliberalismo, dando un nuevo aire al nacionalismo y la identidad nacional. Es decir, posibilita la radicalización de toda suerte de técnicas de defensa del territorio para y por los propios.

La pandemia, usada como estrategia política permite incluso abarcar el individuo como territorio también con necesidad de defensa que encuentra amparo en políticas públicas que así lo regulen para su protección y mejor aún, con su beneplácito.

En este sentido, se posibilita incrementar la tolerancia ciudadana frente al control tanto estatal como corporativo. Las circunstancias de fuerza mayor que trae una pandemia justifican este tipo de medidas. Medios de gobernanza, que de

otro modo podrían haber dado lugar a grandes protestas y oposición pública. Dicha intrusión puede convertirse en norma. Un estado de “supervisión alarmante”, así como el sentimiento de vigilancia constante, sobre el que Foucault llamo la atención, se convierte en una posibilidad real.

Ahora bien, los impactos generados por el Covid-19 sobrepasan los liminales esbozados en este documento. Se expresarán, quizás, en los niveles y proporciones de la crisis institucional que cada país enfrenta. En el mundo del trabajo, por ejemplo, ya se vislumbra una fuerte incidencia en los niveles de desempleo y subempleo a escala mundial. Producto de la crisis económica generada se prevé incluso una nueva recesión y una fuerte caída financiera. En últimas, es muy probable que aumente la pobreza y la desigualdad en el mundo de la mano con la exacerbación y sostenimiento de conflictos político-institucionales internos, regionales y globales. Por tanto, y ante este flagelo se requerirán respuestas socioeconómicas, tal vez movilizadas por organizaciones supranacionales renovadas y más que eso ciudadanos y comunidades organizadas y participativas en torno a la búsqueda de soluciones. En particular, la comunidad científica enfrenta un desafío enorme. De una parte, investigar y proponer posibles soluciones para superar los impactos del Covid-19 y de otra, estimular la reflexión y la discusión tanto, como la activa participación en defensa de su actividad y en pro del fortalecimiento de los procesos democráticos. En esta medida, este documento, como un primer aporte, es también una invitación para sumar reflexiones y discusiones complementarios y multidisciplinarios.

Por todo lo expuesto, el Covid-19 esta funcionado al decir de Garfinkel (1968) como un experimento de ruptura del orden social normalizado. Se trata de una interrupción que ha permitido comprender mejor las reglas del orden social y algunas de sus razones. Pero tal vez, no sea suficiente para que se produzca una crisis de legitimación de este orden tanto, como para lograr que suficientes ciudadanos vean por fin que sus emperadores no tienen ropa.

Referencias

- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo: Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (2008). *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*. Barcelona: Paidós.
- Castel, R. (2006). *La inseguridad social- ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Conklin, D. (2002). Analysing and Managing Country Risks, The Organization. *Ivey Business Journal*.
- Daems, R., Del Giudice, G., & Rappuoli, R. (2005). Anticipating crisis: Towards a pandemic flu vaccination strategy through alignment of public health and industrial policy. *Vaccine*.
- Deleuze, G. (1999). *Conversaciones (3ª Ed.)*. Valencia: Pretextos.
- Donzelot, J. (2007). *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires: Nueva visión.
- Douglas, M. (1986). *How Institutions think*. New York: University of Syracuse.
- DOUGLAS, M. (1990). Risk as Forensic Resource. *Daedalus*, 1-16.
- Douglas, M. (1996a). *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Barcelona: Paidós.
- Douglas, M. (1996b). *Risk and Blame. Essays in Cultural Theory*. New York: Routledge.
- Foucault, M. (1977). Nacimiento de la Medicina Social. Conferencia El nacimiento de la medicina social. *Revista centroamericana de Ciencias de la Salud*.
- Foucault, M. (1990). *Tecnologías del yo*. Barcelona: Paidós.
- Foucault, M. (1997). *Las palabras y las cosas: una arqueología de las ciencias humanas*. España: Siglo XXI.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2007). *El nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2011). *El gobierno de sí y de los otros*. Madrid: AKAL.
- Garfinkel, H. (1968). *Estudios en Etnometodología*. Pearson Educación Inc. Prentice Hall.
- Garoon, J. P., & Duggan, P. S. (2008). Discourses of disease, discourses of disadvantage: a critical analysis of National Pandemic Influenza Preparedness Plans. *Social Science & Medicine*, 1133-1142.
- GIDDENS, A. (1991). *As conseqüências da modernidade*. San Pablo: UNESP.
- Henry, D., & Lexchin, J. (2002). The pharmaceutical industry

- as a medicines provider. *MEDICINES, SOCIETY, AND INDUSTRY III - THE LANCET*.
<https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/04/market-coronavirus-vaccine-us-health-virus-pharmaceutical-business> . (s.f.).
- Jacq, A., & Guespin-Michel, J. (2015). Science et démocratie : une articulation difficile mais nécessaire. *Ecologie et Politique*, 107-120.
- Jepperson, R. (1991). Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. En P. DiMaggio, & W. Powell, *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (págs. 143-163). Chicago: University of Chicago Press.
- Kourilsky, P. (2019). *De la science et de la démocratie*. Paris: Odile Jacob.
- MacDougall, H. (2007). Toronto's health department in action: influenza in 1918 and SARS in 2003. *Journal of the History of Medicine and Allied Sciences*, 56-89.
- Mejía, R. (2011). *El riesgo y la historia empresarial antioqueña. Tres casos de estudio*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- OMS. (s.f.). <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.
- Reith, G. (2004). Uncertain Times: The Notion of Risk and the Development of Modernity. *Time & Society*, 383-402.
- Rose, N. (1996). Psychiatry as a political science: advanced liberalism and the administration of risk. *History of the Human Sciences*, 1-23.
- Rosella, L. C., Kumanan, W., Crowcroft, N. S., Chu, A., Upshur, R., Willison, D., . . . Goel, V. (2013). Pandemic H1N1 in Canada and the use of evidence in developing public health policies: A policy analysis. *Social Science & Medicine*, 1-9.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Shi, H., Han, X., Jiang, N., Cao, Y., Alwalid, O., Gu, J., . . . Zheng, C. (2020). Radiological findings from 81 patients with COVID-19 pneumonia in Wuhan, China: a descriptive study. *The Lancet Infectious Diseases*, 425-434.



Decentralization, Local Government and Democratic Political and Economic Development in Latin America: An Overview and Assessment

La descentralización, el gobierno local y el desarrollo democrático, político y económico en América Latina: Visión general y evaluación.

CRISTINA A. RODRÍGUEZ-ACOSTA, PhD¹
ALLAN ROSENBAUM²

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de revisión

Recibido: 14/04/2020

Revisado: 14/05/2020

Aceptado: 29/06/2020

Abstract

Historically, Latin America has been characterized by highly centralized governmental structures and oft times dictatorial executive and military leadership. Over the course of the past four decades, significant efforts have been underway to encourage decentralization through the strengthening of the hemisphere's local governments. Those efforts and the various rationale made for them are reviewed and assessed here. Particular attention is given to the relationship between decentralization and democratic institution building, and local government and economic development. The article concludes with five suggestions regarding ways to continue the process of decentralization and the strengthening of local governments in Latin America.

Keywords: government decentralization, democracy, local government, economic development.

Resumen

Históricamente, América Latina se ha caracterizado por tener estructuras de gobierno muy centralizadas y, a menudo, un liderazgo ejecutivo y militar dictatorial. En el curso de los últimos cuatro decenios se han realizado importantes esfuerzos para fomentar la descentralización mediante el fortalecimiento de los gobiernos locales del hemisferio. En el presente documento se examinan y evalúan esos esfuerzos y las diversas razones que los justifican. Se presta especial atención a la relación entre la descentralización y la creación de instituciones democráticas, y el gobierno local y el desarrollo económico. El artículo concluye con cinco sugerencias relativas a las formas de continuar el proceso de descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales en América Latina.

Palabras clave: descentralización gubernamental, democracia, gobierno local, desarrollo económico.

¹ Assistant Director for Institutional Relations and Research Assistant Professor, Jack D. Gordon Institute for Public Policy, Florida International University, Miami, Florida, United States E-mail: lagierc@fiu.edu , Modesto Maidique Campus, LC 224, Miami, FL 33199

² Professor of Public Administration and Director, Institute for Public Management and Community Service and the Center for Democracy and Good Governance, Florida International University, Miami, Florida, US. E-mail: rosenbau@fiu.edu . Modesto Maidique Campus, PCA 250. Phone (305)348-1271. Fax (305)0348-1273.

* Cómo citar: Rodríguez-Acosta, C., y Rosenbaum, A. (2020). Decentralization, Local Government and Democratic Political and Economic Development in Latin America: An Overview and Assessment.

Revista de Administración Pública del GLAP, 4(6), páginas 85-100.

Introduction*

In many parts of the world, including much of Latin America, the past four decades, despite occasional setbacks, have been characterized by significant efforts to build more democratic societies. At the heart of many such undertakings have been initiatives that sought to encourage simultaneously both governmental decentralization and the strengthening of local government. In part, these efforts have been the result of local demands for more responsive, participatory and accountable governance. They also have been very strongly encouraged and supported by various international organizations and national aid agencies as a means to improve the quality of public service delivery. In more recent years, these efforts also have been guided by a growing recognition that strong local governments have the capacity to play important roles in local, regional and national economic development.³

From its inception, the decentralization movement, in Latin America, as elsewhere, has also been fueled both by a general disillusionment with highly centralized governments and economic systems and a belief that decentralization would facilitate the dispersion of political, governmental and economic power that, often in the past, had been overly concentrated in frequently authoritarian and dictatorial regimes. The collapse of the Soviet Union gave additional impetus to such beliefs. However, even prior to

the fall of the Soviet Union, decentralization initiatives were slowly beginning to help reshape Latin America.

During the 1960s and 1970s, many Latin American countries had come to be governed by highly authoritarian and, frequently, very centralized dictatorships – both military and civilian. In the late 1970s and 80s, many of these dictatorships – several of which were characterized by much brutality and violence – began to collapse of their own economic inefficiency, political incompetence and the societal resentment engendered by their abuse of human rights. The disintegration of these authoritarian regimes reinforced the emerging opposition to Latin America's traditionally highly centralized, often dictatorial governments.

As was the case in other parts of the world, it was anticipated that the dispersing of governmental and political power would provide opportunities for the emergence of more pluralist political systems and more active civil societies. While these efforts may not have met all expectations, in some basic ways, they have been very successful. For example, forty years ago, only three countries in Latin America elected local officials. Today, all of them do, although in the case of Cuba, candidates are drawn from a list that is pre-determined by the Communist Party. Similarly, during this same period, many countries established and/or strengthened regional

³ *In the article that follows, an effort is made to review, assess and synthesize the impact of four decades of decentralization efforts in Latin America. Obviously, there have been very many such initiatives undertaken in virtually every country in the region and, thus, the resultant literature and documentation is far too extensive to be entirely covered in multiple volumes, let alone any single article. Consequently, efforts have been made to draw upon those books, articles and reports which seem to the authors to be the most directly relevant both to the concepts being examined and to the region itself.

In assessing the relevance of materials included in this review, we have drawn very heavily upon our own personal experience in efforts to build local democracy throughout Latin America. Over the course of the past 25 years, we have directed, co-directed, evaluated and/or provided technical assistance to projects seeking to encourage national decentralization, strengthen local governments and build democratic institutions in almost every country in the hemisphere. This has involved together, perhaps two hundred trips to different countries in the region which have included literally hundreds of meetings with individuals at all levels of government involved in these efforts, including many of the national and local leaders responsible for the most prominent of these initiatives.

Regarding Latin America, see for example, Radics A. and Aquino, H., (2018) Next Steps for Decentralization and Subnational Governments in Latin America and the Caribbean; Interamerican Development Bank (July, 2018); Decentralization and Subnational Governments: sector framework document; Gillis, C., Gilio, Andrés (2016); Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (66), 228-258.[fecha de Consulta 25 de Mayo de 2020]. ISSN: 1315-2378. More generally, see United Cities and Local Governments (2008) *Decentralization and local democracy in the world*. First Global Report. Barcelona: United Cities and Local Governments; regarding the issue of local government and economic development, see, Nickson, R.A. (2017) "La descentralización en América Latina: balance del proceso, nuevas tendencias, y retos para una reforma municipal en la región" X Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, (IGLOM); Shah A (2004), *Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, Problems and Promise*. Washington, DC: The World Bank and Rosenbaum A (1998) "Frontiers of Development: Local Governments in Latin America Play an Important Role in Promoting Economic Growth and Democracy," *Hemisphere* 8.2 (1998): 18-22.

governments increasingly being led by elected officials. For many generations, in most of Latin America, regional governance arrangements had been tightly controlled by presidentially appointed officials.

Nevertheless, the overall impact and consequences of government decentralization in Latin America remains a matter of considerable controversy and, in certain ways, has become a bit of an enigma. Even after several decades of decentralization initiatives throughout Latin America, as well as numerous legislative and judicial reform initiatives, there still remains a strong tendency towards the preeminence of the national executive branch and relatively centralized politics. Moreover, various recent assessments have questioned both the competence and the integrity of local officials, as well as the effectiveness of municipal service delivery. Other commentators have suggested that newly empowered local governments often undermine national fiscal stability and governmental unity.⁴

This has caused one of the regions preeminent experts, Marcelo Giugale, a longtime World Bank senior official, to comment that “Several decades later, it is fair to ask: has decentralization worked? The answer is a bit anti-climatic. When it was done well, decentralization did work.” However, Giugale goes on to note that “Decentralization was - and still is a high risk, high reward reform. A lot can go wrong. Local bureaucracies may not have the capacity to manage a school system.... Small-town politicians may be easier to lobby - or to bribe” (Giugale p. 17).

Admittedly, it is not hard to find cases where the performance of local governments in the region have been disappointing, including in countries where very significant efforts at decentralization have been taking place. Certainly, in

countries such as Argentina, Brazil and Colombia, during the 1990s and the early 2000's, newly empowered local governments, in the process of helping to facilitate important social reforms did, in some instances, incur large amounts of local debt which served to challenge national fiscal stability. However, in each of these countries significant fiscal reforms have been implemented over the past 10 to 15 years which have, for the most part, very effectively addressed such problems.

Nevertheless, in many quarters, both within the region and outside of it, various doubts continue to surround efforts at the implementation of national decentralization and local government strengthening initiatives. The Inter-American Development Bank's (IDB) 2018 sector report which reviews recent decentralization and local government initiatives in the region notes that recent survey data from 16 Latin American countries indicated that over 2/3 of the citizenry characterized municipal services as being only fair to very poor (IDB p. 25). The report goes on to raise serious and legitimate concerns about other issues regarding the performance and competence of the regions' municipal authorities.

Given the growing controversy as regards Latin-American's considerable decentralization efforts, it is surprising that there have been almost no attempts to provide a broad overview and/or a general synthesis or evaluation of these initiatives. For the most part, there have only been case specific assessments of what have been the most important factors either facilitating or hindering decentralization efforts in the hemisphere.⁵ In this article, we shall seek both to review and evaluate the current state of the decentralization movement in Latin America (both in terms of achievements and limits); look again at the rationale for decentralization; and assess

4 Regarding such criticisms, see for example; Giugale, M. (2015). Has (1998) Expenditure Decentralization and the Delivery of Public Service and Development Economics Research, Berkeley; Khaleghian P (200 Policy Research Working Paper 2989; Ahmad J, Devarajan S, Khem: Gómez, Sabaini JC and Jimenez JP (2012) The Financing of Subnational governmental Relations. United Nations.

5 Particularly notable in this regard are excellent case studies by Grindle Democratization and the Promise of Good Governance. Princeton University Press. Latin America. New York: Cambridge University Press.

alization work, Hemisphere, volume 24; Bardhan, P and Mookherjee D (2005) Developing Countries. Working Paper No.C98-104, Center for International Privatization and Public Services: The Case of Immunization. World Bank Shah S (2005) World Bank Policy Research Working Paper 3603; and Grindle. *Decentralization and Reform in Latin America: Improving Inter-*

Grindle, see, for example, Grindle MS (2009) Going Local - Decentralization and the Promise of Good Governance. Princeton University Press and Falletti TG (2010) Decentralization and Subnational Politics in

what have been found to be the key elements either inhibiting or contributing to successful decentralization.

The State of Decentralization and Local Government in Latin America

Latin America is a very diverse region of over 570 million inhabitants. It is highly urbanized (77.8% of its population lives in cities), and with great social and economic inequalities. One indicator of the region's diversity is seen in the variation in number of municipalities found within its different countries. Brazil has over 5,000 municipalities and Uruguay only 19. Colombia, Peru, and Argentina have over 1,000 municipalities each; while Ecuador, Paraguay, El Salvador, and Honduras each have around 200 municipalities. Municipal populations vary greatly within and among countries as nearly 90% of Latin America's municipalities have less than 50,000 inhabitants. However, São Paulo has an estimated population of about 20 million and greater Mexico City, at least the same and perhaps as much as 25 million. However, greater Mexico City and São Paulo have estimated populations of over 20 million, and perhaps as much as 25 million.

Similarly, Latin American countries do vary on the extent and depth of their decentralization efforts, but over the last 40 years almost all countries in the region have initiated and/or sought to deepen either political, administrative, or fiscal decentralization.⁶ In some instances, particularly in the case of Venezuela, and to a lesser degree

some neighboring countries, varying degrees of recentralization recently has taken place.⁷ There are only four federal countries in the region: Argentina, Brazil, Mexico, and Venezuela; but, frequently, each of them have been governed by very centralized, highly controlling political and governmental regimes. All other Latin American countries are organized as unitary systems with varying structures of very limited, and, traditionally, highly dependent, regional and local governance. In particular, Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru, and more recently Chile, while having unitary governments, have undertaken significant decentralization activities.

Because of the return to democracy in many Latin American countries in the 1980s, much attention has been given to reforms seeking to disperse political power. Thus, many reform initiatives have begun with political decentralization and involved initiating the election of local officials. In some cases, varying degrees of administrators in fiscal decentralization have followed, but in almost all such instances, necessary institutional and legal framework reforms, which would serve to strengthen the new arrangements, remain badly needed.⁸ Some South American countries -- Argentina, Brazil, Bolivia, Chile, Colombia, and Ecuador -- have sought to initiate more significant decentralization reforms by devolving important government services, and some fiscal resources, to their subnational governments, but, in most cases, not without many controversies and great difficulties. However, Panama, in 2015, enacted legislation granting both greater physical resources

6 In their early work on the decentralization movement, Cheema and Rondinelli asserted that there were three types of decentralization: political, which involved the electing of local officials; fiscal, involving decision making on revenue raising and spending issues; and administrative, which involved managing the delivery of service. More recently, Falleti has attempted to build on the work of Cheema and Rondinelli by suggesting that the sequencing of these three decentralization activities will determine their success. see Cheema, GS and Rondinelli DA (1984) *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills: Sage.

7 The government of the late President Hugo Chavez, and the current administration of President Nicolas Maduro, have through various laws and decrees severely curtailed the political, administrative, and fiscal autonomy of regional and local governments. In Colombia, where major decentralization took place in the 1980's, significant recentralization took place in the post 2000 era.

8 Radics, Axel; Eguino, Huáscar. (2018). *Next Steps for Decentralization and Subnational Governments In Latin America and the Caribbean*; Interamerican Development Bank; DOI<http://dx.doi.org/10.18235/0001376>. Andrews, M., Pritchett, L., and Woolcock, M. (2017). *Building State Capacity: Evidence, Analysis, Action*. Oxford, U K: Oxford University Press. Rosales M (2012) *Descentralización del estado y finanzas municipales en América Latina*. Síntesis actualizada de los informes regionales sobre descentralización en América Latina de CGLU y FLACMA. Venezuela: Editorial Universidad Bolivariana and Rodríguez-Acosta C (2016) *The Impact of Decentralization and New Intergovernmental Relations in Public Service Delivery: A Comparative Analysis of Colombia and Paraguay*, Unpublished Dissertation: Florida International University.

and more administrative authority to its local government.

Mexico initiated a “new federalism” which helped open up its national political system, but most subsequent administrative and fiscal reform has favored highly centralized, politically regimented state governments rather than its local governments. Peru, in the 1990s, under former president Alberto Fujimori, slowed down the significant decentralization efforts initiated during the prior decade; but since 2000 has somewhat renewed these efforts. Central American and Caribbean countries have moved very slowly in the decentralization process with countries such as Guatemala and Nicaragua incrementally moving towards political decentralization through the election of mayors, and Honduras and El Salvador moving towards very limited fiscal decentralization as well. Costa Rica, arguably the region’s most stable democracy, introduced political decentralization with the direct election of mayors by popular vote in 2002, but has made no significant progress on decentralization since then. However, Panama, in 2015 enacted legislation granting greater fiscal resources and administrative authority to its local governments.⁹

In terms of administrative and/or public service decentralization, there has been a trend to decentralize the provision of certain services (in particular, health and education) to sub-national levels of government. However, there has been great variation across the countries of the region in terms of the extent of these efforts. Usually, this has been characterized, as has been the case in countries as diverse as Chile, Mexico and Paraguay, by woefully inadequate financing, and the failure to adequately develop the needed legal frameworks for effective local service delivery. Usually local governments in Latin America are in charge of providing, either directly or through very limited regulation of private sector activity, minimum levels of such

basic services as garbage collection, water and sewers, urban planning and zoning, parks and recreation, public markets, local transportation services, cultural activities and environmental protection. However, such a listing is misleading since many local governments actually provide very few of these services and, with the exception of a few large or mid-sized cities, those that do struggle to maintain even a very basic level of service provision.

Some countries, principally Bolivia, Brazil, Chile, and Colombia, have transferred to local and/or regional governments services such as primary health care, elementary and secondary education and some social programs. With the exception of Bolivia, and, to a lesser extent, Brazil, this generally has been motivated by a desire to lessen fiscal pressure on national government budgets and little or no effort has been made to enable sub-national governments to adequately fund such activities. In Argentina and Mexico, the delivery of social programs, as well as health and education services, is shared between the three levels of government, but again with limited financial resources available at the local government level. In the case of Central America, many local governments have had difficulty in providing even such basic municipal services as parks and garbage collection.

For the most part, little attention to administrative implementation capacity has characterized the process of policy and service decentralization to regional and local governments in Latin America. Synchronization between assigning responsibilities, providing tax collection powers (or making available adequate fund transfers from central governments), and developing regional and local policy and program implementation capacity has been lacking in most countries. As many commentators have noted, fiscal decentralization in Latin America has had a very mixed evolution with great asymmetry between devolution of services requiring local

9 Rosales M and Valencia CS (2008) Latin American chapter in *Decentralization and Local Democracy in the World First Global Report by United Cities and Local Governments* (Co-publication of the World Bank and the UCLG, 2008) and Rosales M (2012) *Op. cit.* and IDB (2018)

expenditure and devolution of taxing responsibilities and revenue raising capacity.¹⁰

The limited progress in the development of local government in many of the countries of Latin America is reflected in comparative subnational expenditure data. In the world's most economically developed countries, typically between 40% and 60% of all governmental expenditures take place at the subnational level.¹¹ As Table 1 indicates, between 1980 and 2009, the percentage of subnational governments' expenditures as part of the total government expenditures throughout Latin America increased from 11% to 19% in 2009, and to 24% in 2015 (though the latest figure needs to be taken cautiously as data from some countries is still not available). However, given Latin America's very long history of great centralization, and the difficulties many Latin American economies faced during this period, this is not an inconsequential change.¹²

By 2009, some countries, like Colombia (unitary) and Bolivia (also unitary), did show significant increases in proportion of expenditures carried out sub nationally, from 26% to 33%, and from 15% to 27% of all government expenditures, respectively. After years of increased centralization under former President Fujimori, Peru increased its subnational expenditures from 9% to 34% of total government expenditures. Among federal countries, Brazil, which under President Lula da Silva vastly expanded locally based education and social welfare programs, showed the largest increase, from 32% to 44%, and Argentina and Mexico also showed important increases in terms of subnational expenditures as a percent of all government expenditures over the past three decades. However, in all three countries, this development has been the subject of much political controversy. In Brazil and Argentina, critics have characterized this as fiscally irresponsible efforts by populist lead-

ers to reward and bolster their political base; in Mexico, it is sometimes characterized as efforts to purchase the loyalty of state based political machines. Increasingly centralized Venezuela experienced the smallest increase of the region's four federal countries, from 2.4% to just 8%. Central American countries, except for El Salvador, generally show a little change in subnational expenditures as a part of total governmental expenditure. This has at least in part been influenced by the greatly reduced prevalence of international donor funded decentralization projects. In the years between 2009 and 2015, Latin American countries have mixed numbers with declines in Argentina, Brazil, Ecuador, and the Dominican Republic; and increases in most notably Guatemala and Mexico, and to a lesser extent in Colombia, Peru, El Salvador, Paraguay, and Costa Rica (Table I).

A critically important element of fiscal decentralization is the degree of autonomy that subnational governments have in generating their own revenue. For the most part, Latin American countries still have very little. Only six countries (Argentina, Brazil, Ecuador, El Salvador, Uruguay and Venezuela) allow local governments to create new taxes. The most common tax that almost all countries in Latin America assign to local governments is the property tax, which is by far the largest source of locally raised revenue. However, the administrative capacity of local governments to assess property value, set tax rates and collect taxes is generally quite limited, varying very greatly by country, and, often for political reasons, by regions within a country. In most cases, local discretion in the area of taxation is tightly controlled by national finance ministries and, even if it were not, local capacity to manage revenue collection often is exceedingly rudimentary even in the more highly developed local governments. Other taxes and fees, again over which local government

10 See, for example, Brosio G and Jiménez JP eds., *Decentralization in Latin America: Improving Intergovernmental Relations*. United Nations and Martínez-Vázquez J (2011) "América Latina en la financiación de los gobiernos locales; desafíos del siglo XXI," Segundo informe mundial sobre la descentralización y la democracia local. United Cities and Local Governments, UCGL, Gold II: Thomas Reuters.

11 Rosenbaum A (1998) Op. cit.

12 For many Latin American countries, the 1980's were a period of major economic stagnation often referred to as the lost decade and the 1990's represented only a modest economic revival. These circumstances make the change that did occur even more significant.

authorities generally have very little discretion in setting rates, include, among others, those for car registrations, drivers' licenses, construction permits and public market stalls.

In almost all countries of the region, local governments are heavily dependent for an important part of their revenue upon various national transfer funds, especially for economic development, social, health and education related programs. Some Latin American countries do have a number of legally mandated transfers from national government to local governments, but the actual transfer of the funds can be very inconsistent, especially in countries such as Brazil, Argentina and Colombia. Indeed, in some of the region's countries, for example, Paraguay, it is not unknown for finance ministries to simply ignore national legislation and not make any of the legally required fund transfers. In a few Latin American countries, there still are almost no legally mandated transfers and minimal tax authority. Thus, their impoverished local governments rely on mineral extraction royalties and whatever occasional grants and gifts they can obtain for needed funds.

Adding to the lack of revenue raising autonomy, many countries still have insufficient expenditure autonomy for their local governments. In seven countries, the regional or central governments continue have veto power over local government budgets.¹³ In many countries, In addition to a lack of local administrative capacity there is much fragmentation (very small local governments), as well as a lack of clear legal frameworks assigning expenditure responsibilities, much confusion over revenue sharing (unclear formulas leading to extended controversy over the conditionality of shared revenue) and an overreliance on central government transfers. In a few instances, local governments do have the authority to borrow funds. However, for the most part, their limited capacity to raise

their own revenue makes this competency either meaningless or very risky to exercise.

Nevertheless, because Latin American subnational governments have come to rely heavily on intergovernmental transfers from the central government, even in those few instances where allowed, revenue increases from their own tax resources have tended to remain stagnant.¹⁴ This overreliance on fund transfers is at the heart of many difficulties faced by the region's subnational governments. It makes them vulnerable to severe budget cuts due to national macroeconomic fiscal and economic imbalances (the 2008 economic crisis, for example, saw significant cuts in central government transfers in many countries of the region); an endless array of national, regional and local political machinations; and conditionality imposed by both central governments and/or international donors. As noted by Rezende and Veloso the intergovernmental transfer system in most of Latin America is characterized by a lack of clear principles and objectives, a multiplicity of transfer sources, multiple conditionalities and criteria applied with neither clear nor stable rules and the absence of a system of periodic revision of the transfer regime. This overreliance on transfers also creates a disincentive for subnational governments to improve their own revenue collection capacity, thus even further reducing their institutional autonomy vis-à-vis the central government and, in some cases, giving rise to a culture of dependence, as well political irresponsibility.¹⁵

The Case for Decentralization and Local Government in Latin America

After 30 to 40 years of implementing political, fiscal, and administrative decentralization in Latin America, it is evident that while there are some relatively significant achievements,

¹³ Bolivia, Costa Rica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, and Uruguay

¹⁴ Gómez Sabaini JC and Jimenez JP (2012) "The Financing of Subnational Governments," *Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations*. United Nations.

¹⁵ See, for example, Rezende F and Veloso J (2012) "Intergovernmental Transfers in Subnational Finances," *Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations*. United Nations and Martinez-Vazquez J and McNab RM (2003) *Fiscal Decentralization and Economic Growth*. *World Development* 31, 9: 1597-1616.

many difficulties and challenges remain. Indeed, in some Latin American countries, there is a growing sense that decentralization was a mistake or, at best, that it no longer needs to be a priority. Some observers have suggested that Latin America's historic traditions of presidentialism and centralization are too strong to overcome.¹⁶ Indeed, Daniel Cravacuore, a highly respected Argentinian analyst of decentralization throughout Latin America, has argued recently that without a stronger defense by local and regional governments of the autonomy and prerogatives which they have gained, and a more comprehensive agenda for further decentralization, the relationship between central and subnational government will revert to the pre-1990s situation with even stronger dominance by central governments.¹⁷

Nevertheless, for many, the effort to encourage decentralization, and strengthen local government, in Latin America remains an important one for several reasons – some oft cited and others sometimes overlooked. Certainly, there continues to be the desire and need for the increased opportunities for greater citizen participation and civil society engagement which decentralization offers. However, other factors are important as well. In recent years, improving public service delivery has been an important driving force for the decentralization movement. Recent attention has been directed at the possible role of decentralization in reducing the persistent poverty, as well as the very significant inequality, that exists in most Latin American countries. Underlying this is the belief that strong local governments are critical to the promotion of local economic development. Finally, while less discussed recently, the reality which initially drove many to encourage decentralization and greater local governance capacity – the

need to break up and disperse the highly concentrated political power that has historically characterized most Latin American countries – is, for numerous countries in the region, almost as relevant today as it was three decades ago.

In terms of the promotion of greater citizen participation, as well as greater accountability, there have been successes as various new institutional arrangements have been initiated in many Latin American countries. Perhaps the most well-known involves the development of participatory budgeting begun in Porto Alegre, Brazil, and widely copied throughout both Latin America and the world. Other initiatives have focused upon greater public involvement in strategic planning activities, the establishment of local open records laws and the increasing of general public access to local government budgets. Throughout Latin America, local governments have experimented with many other reforms focusing on encouraging greater inclusiveness, especially in the area of gender and indigenous populations.¹⁸

A frequently cited rationale driving the decentralization movement in recent years has been the improving of public service delivery. How much has decentralization, and the emergence of local government, actually improved public service delivery? Here the results do appear to be more mixed. Drawing upon research that goes beyond Latin America, an argument can be made for a very positive impact. Other research suggests the contrary. The 2018 IDB sector framework document review provides numerous illustrations of local government success stories in terms of education and health and social policy (op. cit pp 3 and 4).

However, the Latin American reality is one of much political decentralization (elections of mayors and local council people and some no-

16 See, for example, Resende F (2012) op. cit.; Gmez Sabaini JC and Jimenez JP (2012) op. cit. and Restrepo DI. Ed. (2006), ed., *Historias de descentralización: transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo América Latina, Europa y EUA*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

17 Cravacuore D (2015) "Decentralization and Recentralization in Latin America," *Hemisphere 30 Years of Reform: Decentralization, Subnational Governments and Development in Latin America*. Florida International University.

18 See, for example, Montambeault F (2016) *The Politics of Local Preparatory Democracy in Latin America: Institutions, Actors, and Interactions*. Stanford: Stanford University Press; Rosenbaum A and Ballard R (1999) "Reforming Municipal Budgeting and Financial Management in a South American City: A Case Study of Asuncion, Paraguay" *Democracy, Decentralization and Development*. (Brussels: IASIA. Grindle MS (2000) *Audacious Reforms Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore: The John Hopkin's University Press.

table successes in establishing and mobilizing civil society); but without the development of adequate local financial resource capacity to enable effective service delivery. In contrast, in those instances where local governments have improved service delivery, they almost always have had considerable autonomy to levy and raise taxes, issue bonds for capital construction, impose fees for services and the like.¹⁹

During the past decade, ending poverty and reducing inequality has become a growing concern of many decentralization efforts, especially those supported by the international development banks. The results appear in part to have been successful. Certainly, some countries like Bolivia, Brazil and Colombia (and most notably China and Poland outside of the region), successfully connected their governmental decentralization initiatives with complementary efforts to reduce poverty and improve the basic wellbeing of their citizens. Other countries, like Chile, have linked decentralization with efforts aimed at improving the quality of education and healthcare with somewhat mixed results. However, while such initiatives, as in the cases of Brazil and Chile, have contributed to significant reductions in poverty, they have not reduced income or wealth inequality. In fact, often, as in the cases of Brazil and Chile, locally run programs have produced significant reductions in poverty but inequality has risen.²⁰

Research on the relationship between decentralization and local economic development also has produced mixed results. Some analysts, using large data sets, conclude that decentralization has a very positive impact upon both local and national economic development.²¹ Other researchers, using similar data, conclude the opposite. Nevertheless, it does appear that, over the

long run, local economic development will likely be one of the most important benefits of decentralization. The previously noted close relationship between degree of subnational spending and a region's economic development is highly suggestive in this regard.

For the world's wealthiest regions, the U.S., Canada, Western Europe and Japan, the percentage of all public expenditures and all public employment occurring at the sub-national level ranges from forty to sixty percent. In the East Asian countries, with generally the world's next highest levels of economic development (China, South Korea, Malaysia, etc.), thirty to forty percent of all government employees and expenditures are found at the subnational level. In contrast, in the world's economically poorest region, Africa only ten percent of all government expenditure and personnel are found at the subnational level. The average for Latin American countries, as noted earlier, is about twenty percent of all government expenditures and public employees occurring at the sub-national level.

Ultimately, the reason for this relationship is not hard to understand. National economic growth inevitably requires, and is built upon, local economic development. Local economic development, in turn, requires local capacity to support and sustain it. Consequently, an important prerequisite to an effective private sector is an effective public sector. Most often, the local public sector is best able to provide the infrastructure, and the resources needed to support local, and thus national, economic development. These infrastructure requirements include adequate transportation facilities, dependable water and electricity, a competently trained workforce and a supportive locally defined legal framework (including everything from effective build-

19 United Cities and Local Governments (2010) Gold II, *Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century Second Global Report on Decentralization and Local Democracy*. Barcelona: United Cities and Local Governments.

20 The same has been true in China where the emergence of decentralized government (if not political power and control) over the past three or four decades has helped produce quite extraordinary economic development for the country which, in turn, has helped to lift hundreds of millions of people out of poverty. However, it has also produced an increasing degree of inequality as large city urban populations have become wealthy and the income and wealth gap between them and rural and smaller city populations has increased.

21 See, for example, Martínez-Vázquez J and McNab R (2003) "Fiscal Decentralization and Economic Growth," *World Development* 31: 9 (2003): 1597-1616; Shah A, Thompson T and Zou HF (2004) "The impact of decentralization on service delivery, corruption, fiscal management and growth in developing and emerging market economies: A synthesis of empirical evidence," CESifo DICE Report, pp. 10-14; and Thiessen U (2000) "Fiscal Federalism in Western Europe and selected other countries: centralization or decentralization? What is better for economic growth?," DIW discussion paper No. 224.

ing and zoning requirements to reasonable local business regulatory policy). In almost all cases, these are most effectively shaped and managed at the local level and require significant local capacity in terms of policymaking authority, trained personnel, and adequate fiscal resources.

In fact, a strong case can be made that the most important reason for continued decentralization efforts in Latin America still remains the original motivating factor – the need to disperse political power and, in so doing, create a more fertile environment for democratic development. Despite the focus by international agencies on encouraging decentralization in Latin America to improve public service delivery, the need to build and sustain democratic institutions there is just as relevant today as it was fifty years ago, or two and three centuries ago when political philosophers first wrote about the democratic virtues of decentralized government.²² As is true in other regions of the world, political decentralization efforts in Latin America have had both a horizontal and a vertical focus. The horizontal dimension has been reflected in highly successful efforts to strengthen the capacity and enhance the independence of judicial and legislative bodies.

The vertical dimension, the principal foci of most of the decentralization efforts of the past two decades, has involved strengthening regional and local governments. These efforts have brought about some significant political achievements. In several countries, citizen driven local election victories have served as the vehicles through which emerging opposition political parties have organized themselves and begun to seriously compete for national leadership.²³ This has helped to strengthen democracy in countries where it has often been very fragile and/or badly broken such as Argentina, Brazil, Colombia, Guatemala, Mexico and Paraguay, among others. Similarly, the decentralization movement has provided opportunities for new locally based

civil society organizations to strengthen democratic development within various countries. The end of the brutal Pinochet dictatorship in Chile was very significantly hastened by both US National Endowment for Democracy and the US Agency for International Development local governance initiatives which helped Chilean civil society organizations like *Participa* to develop a strong and viable opposition forces to the Country's authoritarian military regime.

Nowhere has the impact of decentralization efforts been greater than in Bolivia where political decentralization was also accompanied by significant revenue and administrative decentralization. Together these developments dramatically transformed the country. For hundreds of years, Bolivia, with an overwhelming majority indigenous population, had been dominated politically and governmentally by a small European descendant elite. Through their wealth, hereditary influence and exclusionary policies, this elite monopolized both the nation's political and economic power, often denying indigenous communities fundamental human and political rights.

In 1994, Bolivia, led by a relatively conservative national government, which, however, was strongly influenced by young, progressive technocrats, enacted its Popular Participation Law. The law did three important things: first, it established local governments in areas where none had existed. Second, and especially important, it provided substantial financial resources to them. Under the new law, twenty percent of the national budget was to be turned over to local governments for their use. Third, and perhaps most significant, it created strong institutional mechanisms which ensured the participation of the Country's indigenous population in the newly established local governments and gave them what amounted to veto authority over local budgets. Thus, this legislation played a major role in both strengthening local government and in-

22 Rousseau JJ (1920) *The Social Contract & Discourses* (New York: J.M. Dent & Sons, 1920); Tocqueville A (2000) *Democracy in America*. New York: Harper Perennial.

23 Grindle MS (2009) *Audacious Reforms Institutional Invention and Democracy in Latin America* (Baltimore: The John Hopkin's University Press, 2000); and Rosenbaum A (2009), Decentralization, Local Government and Democratic Institution Building," *Journal of Regional Studies and Development* 18,1: 59-81.

tegrating indigenous people into local political processes. In so doing, it provided the institutional foundation for the significant political and economic transformation which, despite the nation's current political turmoil, has, nevertheless taken place in Bolivia.

Five Recommendations for Building Effective Local Government

As is clearly evident, four decades of major efforts, stimulated both by domestic reform initiatives, and internationally supported projects, to encourage government decentralization and build and strengthen local governments in Latin America has produced many different results. While there are many successes which can be pointed to, there also are numerous disappointments. Issues of inadequate revenues, limited technical knowledge and inadequate legal frameworks are widespread.

Despite a growing body of research, or perhaps because of that, it is increasingly clear that there is no single approach to facilitating or sequencing effective decentralization. Rather a host of highly variable factors including long past, as well as present and impending governmental, cultural and economic conditions, immediate political interests, local circumstances and resource realities all can be critical variables. Nevertheless, the several decades of efforts to strengthen decentralization and build democratic local governance in Latin America, has produced a growing body of experience, as well as evidence based insight, regarding how this is best done. Five of its most important lessons would include:

1. The Capacity to Raise Local Revenue is Critical

Not just in Latin America, but in most transitional and developing countries, regional and local governments possess very limited revenue raising capacity – frequently making them highly dependent upon unpredictable and inad-

equately central government subventions. This is further complicated by the recent tendency for national governments to off load to their regional and/or local governments' unfunded, but critical, public services. Fiscal dependence inevitably limits the capacity of local governments to provide the services citizens require, as well as to play their full role in the process of democratic institution building. Experience in several Latin American countries has shown that the capacity to raise revenue, whether through imposing taxes and fees, or responsibly incurring reasonable debt, is essential to building strong local governments. Moreover, the realities and demands involved in raising revenue forces local public officials to act with greater responsibility.

2. National Government Support for Decentralizations must be Reinvented

This past decade has witnessed a very clear decline in national government commitment to strengthening local government in many parts of Latin America. This is of great consequence since national governments - through their enabling legislation and fiscal policies – profoundly shape the capacity of local governments. There are numerous reasons why national government officials, either voluntarily or rather less than voluntarily, devolve power to local officials including responding to local political mobilization and/or international donor pressure, efforts to obtain short or long-term political gain and even, upon occasion, commitment to progressive reform. The progress that has occurred over the past three or four decades provides, in some cases, a solid political foundation from which local leaders can mobilize efforts to influence national political leaders. In many Latin American countries, increasingly powerful local mayors, and potentially ever-stronger national municipal associations, now occupy political space that simply did not exist three decades ago. In addition, newly mobilized grass roots activists and international organizations can also contribute to such efforts.

3. Effective Local Government Requires Widespread Citizen Empowerment

As many have argued, one obvious virtue of local government is its proximity to those being governed. However, too often, only part, sometimes a relatively small minority, of the people within a community are effectively involved in their emerging local governments. More often than not, those left out are Latin America's poorest citizens. This undermines the effectiveness of local government -- both as a democratic institution and as a generator of needed economic development. Consequently, efforts to build and strengthen local government must focus upon the empowerment of all citizens -- especially the poor and the marginalized. Once again, the situation is different than it was three decades ago. The combination of, in some cases, committed leadership, and, in others, the efforts of international donor agencies, as well as local self-interest, has begun to create both active civil society and stronger local government institutions that are helping to slowly, and occasionally dramatically, broaden involvement in local political processes.

4. Accountability is Central to Effective Local Government

Especially at the local level, confidence in government is related to its responsiveness to the needs of its citizens and its openness to participation and involvement by them. For citizens to participate effectively in government, they must be able both to understand it and have confidence in it. This requires both easy access to government and the ready availability of adequate information about it. Traditionally, governments at all levels in Latin America have been less than responsive in this regard. In recent years, however, as part of decentralization reform efforts, access to information about fiscal and policy matters has become much more available. This increased openness and information availability is also, at least in some countries of the region, helping to address the corruption issues that have historically plagued many of Latin America's governments.

5. Reform Processes Require Much Time and Are Complex and Fragile

Government centralization has a very long history in Latin America and processes of change will inevitably continue to be complex and difficult. Frequently, change will require extensive negotiating not just with national government officials, but with many other well established interests -- including important private sector and non-governmental organizations -- that have strong needs and/or desires to maintain existing conditions. Such groups often vigorously resist efforts to bring about reform. In many Latin America counties, the problem of institutionalizing reform is made more complex because institutions of government at all levels may not be strong enough to implement significant reforms even when there is the desire to do so. In some instances, when reforms are implemented, the pressure to revert back to past arrangements is very strong. Institutional reform is further complicated by the fact that many of the organizations -- internal and external -- which support and encourage such efforts approach these matters with a very short-term perspective. Key advocates for, and supporters of reform, especially international organizations and donors, frequently leave the scene of such efforts much too soon -- thus, giving those who wish to limit or block reform the opportunity to do so with very little resistance.

Conclusion

Political theorists, as well as analysts of public policy, have long suggested that there is an important relationship between strong local governments, effective citizen participation and democratic societies. More recently, economists, and others concerned with both the effective delivery of public services and local economic development, have pointed to the critical role that can be played by local governments. Driven by such beliefs, efforts to bring about greater decentralization, and strengthen local government, have been underway in Latin America for nearly four decades. No doubt, these efforts will need to continue for additional decades.

While very real concerns regarding the immediate future of the decentralization movement in Latin America are heard with increasing frequency of late, there also have been very notable achievements. These include the establishment in many countries of regional and local governments whose leaders are chosen by popular vote. The increasing importance of local governments can further be seen in the growing number of subnational political leaders who have become national leaders who are effectively challenging previously closed political systems in the region. Also, the developing legal framework for decentralization has facilitated important political reforms which has led to very significant and sometimes dramatic, increases in citizen participation and engagement in many countries of the region.

Slowly, often very slowly, Latin America's subnational governments have increased their share of their countries' total governmental expenditures and revenues and have begun to acquire increasing decision-making authority as to how those funds can be spent. At the same time, the transfer to subnational governments, in numerous countries, of greater policymaking authority has begun to contribute to increased institutional capacity at the local level. Growing local citizen participation has contributed to innovations in public policy, as well as, in some cases the inclusion of previously excluded social groups in political and policymaking processes. Of particular importance, subnational levels of government have begun to take a more proactive role in local economic development activity. While there will undoubtedly continue to be both successes and disappointments, the lessons of recent history do suggest that, with sustained effort and commitment, decentralization will likely continue and lead slowly to greater local governance capacity which will benefit the people of Latin America.

References

- Ahmad, J., Devarajan, S., Khemani, S. & Shah, S. (2005). World Bank Policy Research Working Paper 3603.
 Andrews, M., Pritchett, L., and Woolcock, M. (2017). Building

- State Capacity: Evidence, Analysis, Action. Oxford, U K: Oxford University Press.
 Bardhan, P. & Mookherjee, D. (1998). Expenditure Decentralization and the Delivery of Public Services in Developing Countries. *Working Paper* No. C98-104, Center for International and Development Economics Research, Berkeley.
 Beramendi, P., Rogers, M., and Diaz Cayeros, A. (2017). Barriers to Egalitarianism: Distributive Tensions in Latin American Federations. *Latin American Research Review* 52(4), 529-552.
 Boex, J., & Simatupang, R.R. (2008). Fiscal Decentralisation and Empowerment: Evolving Concepts and Alternative Measures. *Fiscal Studies* 29, (4): 435-465.
 Brosio, G., & Jiménez, J. P. (2012). *Decentralization in Latin America: Improving Intergovernmental Relations*. United Nations.
 Cai, H., & Treisman, D. (2006). Did Government Decentralization Cause China's Economic Miracle? *World Politics* 58 (4): 505-535. doi:10.1353/wp.2007.0005
 Carrillo, P., Cast, E., and Scartascini, C., (2017). Do Rewards Work? Evidence from the Randomization of Public Works. Working Paper, Washington DC: Inter-American Development Bank.
 Casper, G., & Taylor, M. M. (1996). *Negotiating Democracy: Transitions from Authoritarian Rule*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
 Cheema, G. S., & Rondinelli, D. A. (1984). *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*. Beverly Hills: Sage.
 Cohen, J. M., & Peterson, S. B. (1996). *Administrative Decentralization Strategies for the 1990s and Beyond*. New York: UN/DDSMS.
 Cravacuore, D. (2015). Decentralization and Recentralization in Latin America. *Hemisphere 30 Years of Reform: Decentralization, Subnational Governments and Development in Latin America*. Florida International University.
 Ellis, J. J. (2013). *Revolutionary Summer: The Birth of American Independence*. New York: Alfred A. Knopf.
 Faguet, J.P. (2004). Does decentralization increase government responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia. *Journal of Public Economics* 88: 867-893.
 Faguet, J., Fox, A. M., & Pöschl, C. (2015) Decentralizing for a Deeper, More Supple Democracy. *Journal of Democracy* 26, (4): 60-74. doi:10.1353/jod.2015.0059
 Falleti, T.G. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
 Gómez Sabaini, J. C. & Jimenez, J. P. (2012). The Financing of Subnational Governments. *Decentralization and Reform*

- in *Latin America: Improving Intergovernmental Relations*. United Nations.
- Brosio, G., & Jiménez, J. P. (2012). *Decentralization and reform in Latin America: Improving intergovernmental relations*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Gilio, Andrés (2016). Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (66), 228-258. [fecha de Consulta 25 de Mayo de 2020]. ISSN: 1315-2378. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3575/357550050008>
- Giugale, M. (2015). *Has Decentralization work?, Hemisphere volume 24*.
- Grindle, M. S. (2000). *Audacious Reforms: Institutional Innovation and Democracy in Latin America*. Baltimore (Md.): Johns Hopkins University Press.
- Grindle, M. S. (2009). *Going Local: Decentralization Democratization and the Promise of Good Governance*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hogue, C. (2013). *Government Organization Summary Report: 2012*. Retrieved from http://www2.census.gov/govs/cog/g12_org.pdf
- Inter-American Development Bank, (July, 2018). Decentralization and Subnational Governments: Sector Framework Document.
- Khaleghian, P. (2003). Decentralization and Public Services: The Case of Immunization. World Bank. Policy Research Working. doi:10.1596/1813-9450-2989
- Krenjova, J. & Raudla, R. (2013). Participatory Budgeting at the Local Level: Challenges and Opportunities for New Democracies. *Halduskultuur Administrative Culture Theme Issue: Local Governance, Decentralization and Participation – Meta Governance Perspectives* 14, (1): 18-46 Tallin University of Technology.
- Lora, E. (Ed.) (2007). *The State of State Reform in Latin America*. The Inter-American Development Bank. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Martínez-Vázquez, J. (2011). América Latina en la financiación de los gobiernos locales; desafíos del siglo XXI. *Segundo informe mundial sobre la descentralización y la democracia local*. United Cities and Local Governments, UCGL, Gold II, Thomas Reuters.
- Martínez-Vázquez, J. & McNab, R. M. (2003). Fiscal Decentralization and Economic Growth. *World Development* 31, (9): 1597-1616.
- McConnell, G. (1966). *Private Power and American Democracy*. New York: Alfred A. Knopf.
- Montambeault, F. (2016). *The Politics of Local Preparatory Democracy in Latin America: Institutions, Actors, and Interactions* Stanford: Stanford University Press.
- Nickson, R. A. (1995). *Local Government in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Nickson, R.A. (2017) “La descentralización en América Latina: balance del proceso, nuevas tendencias, y retos para una reforma municipal en la región” X Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, (IGLOM)
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oi, J. C. (1992). Fiscal Reform and Economic Foundations of Local State Corporatism in China. *World Politics* 45(1), 99-126. doi:10.2307/2010520
- Radics, Axel; Eguino, Huáscar. (2018). Next Steps for Decentralization and Subnational Governments In Latin America and the Caribbean; Interamerican Development Bank; DOI- <http://dx.doi.org/10.18235/0001376>
- Reed, G. (2009). *A Program Evaluation of United States Agency For International Development Funded Legislative Development in El Salvador and Nicaragua*. Unpublished Dissertation; Florida International University.
- Restrepo, D. I. (Ed.) (2006). *Historias de descentralización: transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo América Latina, Europa y EUA*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Rezende, F. & Veloso, J. (2012). Intergovernmental Transfers in Subnational Finances. *Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations*. United Nations.
- Rodríguez-Acosta, C. (2016). *The Impact of Decentralization and New Intergovernmental Relations in Public Service Delivery: A Comparative Analysis of Colombia and Paraguay*. Unpublished Dissertation; Florida International University.
- Rondinelli, D. A., Nellis, J. R. & Cheema, G. S. (1984). Decentralization in Developing Countries. A Review of Recent Experience. *The World Bank Staff Working Paper* No. 581. Management and Development Series, No. 8 The World Bank.
- Rosales, M. (2012). *Descentralización del estado y finanzas municipales en América Latina. Síntesis actualizada de los informes regionales sobre descentralización en América Latina de CGLU y FLACMA*. Venezuela: Editorial Universidad Bolivariana.
- Rosales, M., Valencia Carmona, S., United Cities and Local Government, & World Bank. (2008). *Decentralization and Local Democracy in the World*. First Global Report by United Cities and Local Governments.

- Rosales, M., Valencia Carmona, S., United Cities and Local Government, & World Bank. (2006) *Latin America*. Retrieved from http://www.citieslocalgovernments.org/gold/Upload/gold_report/06Tlatinamerica_en.pdf
- Rosenbaum, A., & Reed, G. (1993). The Development of Legislative Bodies as Institutions of Democracy in Central America. (Lawrence Langley, ed.) *Working Papers on Comparative Legislative Studies*, Research Committee of Legislative Specialists, International Political Science Association. Inter-American Development Bank, Washington DC
- Rosenbaum, A. (1998). Strengthening Civil Society and Local Democracy through National Initiatives: The Case of Bolivia's Popular Participation Law. *International Review of Administrative Sciences*, 64(1), 133-136. doi:10.1177/002085239806400111
- Rosenbaum, A. (1998). Frontiers of Development: Local Governments in Latin America Play an Important Role in Promoting Economic Growth and Democracy. *Hemisphere* 8(2), 18-22.
- Rosenbaum, A. (1998). Gouvernance et Decentralization: *Leçons de l'expérience.* " *Revue Française d'Administration*, 88, 507-516.
- Rosenbaum, A. (1999). Decentralization, Governance and Democracy. In: Valsan EH (Ed) *Democracy, Decentralization and Development* IASIA, Brussels.
- Rosenbaum, A. & Ballard, R. (1999). Reforming Municipal Budgeting and Financial Management in a South American City: A Case Study of Asuncion, Paraguay. In: Valsan EH (Ed) *Democracy, Decentralization and Development*. (Brussels: IASIA, 1999). reprinted in *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2(3): (2000): 51-67.
- Rosenbaum, A. (2009). Decentralization, Local Government and Democratic Institution Building. *Journal of Regional Studies and Development* 18(1): 59-81.
- Rousseau, J. J. (1920). *The Social Contract : & Discourses*. New York: J.M. Dent & Sons.
- Shah, A. (2004). *Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies Progress, Problems and Promise*. Washington, DC: World Bank.
- Shah, A., Thompson, T. M., & Zou, H. F. (2004). *The impact of decentralization on service delivery, corruption, fiscal management and growth in developing and emerging market economies: A synthesis of empirical evidence*. CESifo DICE Report, pp.10-14.
- Singh, N. (2009). Fiscal Decentralization in China and India: Competitive, Cooperative or Market Preserving Federalism? *Public Finance and Management*. 9(1): 97-136.
- Smith, H. (2012). *Fiscal Decentralization and Development: An Analysis of City Governments in Argentina and Mexico; 1980-2010*. Unpublished Dissertation; Florida International University.
- Smith, W. C., Acuña, C. H. & Gamarra, E. (Eds.) (1994). *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico*. Coral Gables: University of Miami North-South Center.
- Sow, M., and Razafimahefa, I., (2017). Fiscal Decentra Policy-Performance. Working Paper 17/64. Washington DC: International Monetary Fund.
- Sujarwoto, Sujarwoto. Why decentralization works and does not works? A systematic literature review. JPAS (Journal of Public Administration Studies), [S.l.], v. 2, n. 1, p. 1-10, sep. 2017. ISSN 2541-6979.
- Thiessen, U. (2000). Fiscal Federalism in Western Europe and selected other countries: centralization or decentralization? What is better for economic growth? *DIW, discussion paper* No. 224.
- Tocqueville, A. (2000). *Democracy in America*. New York: Harper Perennial.
- United Cities and Local Governments (2008). *Decentralization and local democracy in the world. First Global Report*. Barcelona: United Cities and Local Governments.
- United Cities and Local Governments (2010). *Gold II Local Government Finance: The Challenges of the 21st Century. Second Global Report on Decentralization and Local Democracy*. Barcelona: United Cities and Local Governments.
- Urban Institute and Brookings Institution (2014). *The Tax Policy Briefing Book*. The Tax Policy Center.
- World Bank (1999/2000). *Entering the 21st Century. World Development Report 1999/2000*. Washington, DC: World Bank.
- Zhang, T. & Zou, H. F. (1997). *Fiscal decentralization, the composition of public spending, and regional growth in India*. Washington DC: World Bank.

List of Tables

Table I

Percentage of Expenditure of Subnational Governments as a Part of All Governmental Expenditure – 1980 - 2005-09 - 2015

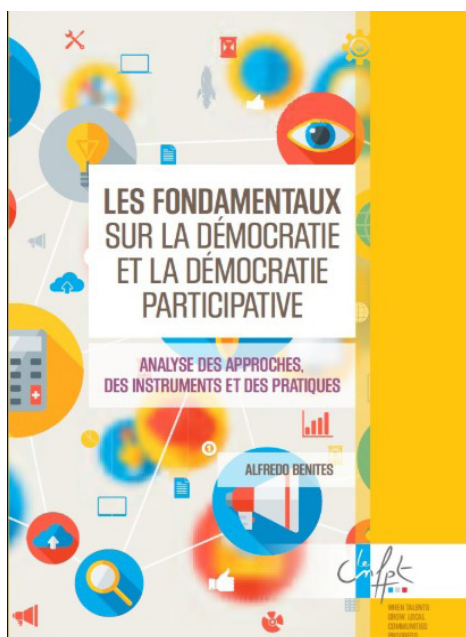
Brazil (1980)	32.4	Brazil (2008)	55.0	Brazil (2015)	44.1
Argentina (1980)	22.2	Argentina (2006)	50.8	Argentina (2015)	44
Mexico (1980)	22.0	Mexico (2007)	31.8	Mexico (2015)	38.3
Venezuela (1979)	2.4	Venezuela (2007)	8.0	Venezuela	--
Colombia (1982)	26.3	Colombia (2006)	33.0	Colombia (2015)	36.4
Ecuador (1980)	18.3	Ecuador (2004)	22.1	Ecuador (2015)	10.6
Bolivia 1986	14.8	Bolivia (2008)	27.0	Bolivia	32.9
Peru (1990)	9.1	Peru (2007)	34.0	Peru (2015)	39.3
Uruguay (1980)	8.6	Uruguay (2005)	13.2	Uruguay	10.7
El Salvador (1978)	5.8	El Salvador (2007)	7.0	El Salvador (2015)	8.5
Paraguay (1980)	5.5	Paraguay (2007)	6.5	Paraguay (2012)	8.3
Guatemala (1980)	4.5	Guatemala (2009)	4.4	Guatemala (2015)	17.9
Costa Rica (1980)	4.0	Costa Rica (2007)	3.7	Costa Rica (2015)	3.6
Chile (1980)	3.7	Chile (2007)	14.0	Chile (2015)	14.5
Dominican Rep. (1980)	3.5	Dominican Rep. (2006)	5.3	Dominican Rep. (2015)	3.8
Panama (1980)	2.0	Panama (2005)	1.7	Panama	2.0
Average Latin America	11.6	Average Latin America	18.9	Average Latin America	24

Source: Adapted from Rosales M (2012) Descentralización del estado y finanzas municipales en América Latina. Síntesis actualizada de los informes regionales sobre descentralización en América Latina de CGLU y FLACMA. Chile: Editorial Universidad Bolivariana. Based on IMF, World Bank, IDB, and UCLG data. 2015 data from the Interamerican Development Bank, Decentralization and Subnational governments frame work document (2018) page 17.



Reseñas

Les fondamentaux sur la démocratie et la démocratie participative, analyses des approches, des instruments et des pratiques



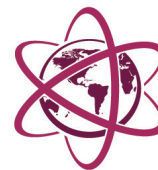
Este ensayo sobre la democracia es a su vez un compendio. Involucra la democracia, desde su origen en la Grecia Antigua en donde por sorteo -sin la participación de las mujeres, los esclavos y los menores- los ciudadanos seleccionados se reunían y decidían en las plazas públicas, hasta las actuales sociedades occidentales, en las cuales prevalece la democracia representativa, en la cual el ciudadano no gobierna directamente delegando la gobernanza a representantes electos, motivando la separación entre los gobernados y los gobernantes.

El objetivo del trabajo presentado aquí es descifrar la democracia participativa, su evolución, sus instrumentos, sus prácticas y sus desafíos. El resumen y la organización de su contenido “educativo y accesible” está dirigido a un público interesado en la democracia y los desafíos de la participación ciudadana.

Como resultado, se proponen análisis y síntesis enriquecidos por referencias en Francia, Europa e internacionalmente.

Asumiendo una postura pedagógica y accesible, este ensayo se dirige a las instituciones y a los diversos actores motivados por el ejercicio y la práctica de la democracia. Este libro se encuentra en acceso libre en el Web del Centro Nacional de la Función Pública Territorial <https://url2.cl/>

Autor: Alfredo Benites. Profesor universitario encargado del Dialogo político, la cooperación y el comercio entre la Unión Europea y América latina en el IHEAL y en el *Instituto de Estudios Políticos*, es también autor de las *Relations de coopération entre l'Union européenne et l'Amérique latine* IHEAL-2009; y co-autor de *los Desafíos del desarrollo latinoamericano*, AFD, Paris, 2011 y *Coopérer avec les pays de l'Alliance du Pacifique*, Afnor, Paris, 2016.



A treinta años del Golpe

VÍCTOR-JACINTO FLECHA – CARLOS MARTINI



Autoritarismo y Democracia en el Paraguay
Comprender el presente obliga a rastrear su origen



Es una historia de la transición a la democracia (1989-1993) en el Paraguay, iniciada con un golpe de estado militar que abrió las compuertas a la libertad el 3 de febrero de 1989 hasta el 15 de agosto de 1993, cuando un presidente militar, por primera vez en el siglo XX, entregó el poder a un presidente civil elegido en un clima de libertad, en competencia con otros candidatos civiles. Con este acto culminó un intenso y complejo transcurso político, iniciado con el golpe. Proceso en el que la lucha fundamental fue entre el pasado autoritario, cuyas manifestaciones siguieron y siguen presentes hasta hoy y la de una proyección de deseo democrático, que también viene desde antiguo, pero que no termina de perfeccionarse como una realidad de práctica cotidiana de la gente. Dentro de este marco, también caben los condicionamientos del pasado continuista sobre la dinámica del proceso democrático hasta el presente, 30 años después. El país, a pesar de los grandes cambios ocurridos en estos años, sigue soportando toda una carga de cultura autoritaria heredada que ha dificultado enormemente el ejercicio de la libertad y la democracia como práctica social y política cotidiana.

Víctor-jacinto Flecha y Carlos Martini nos ofrecen una crónica de la transición de la dictadura a la democracia en el Paraguay, entre 1989 y 1993. Es una crónica que recoge los principales acontecimientos políticos y para eso recurren a diversas fuentes, desde periódicos hasta revistas de análisis político y fuentes secundarias, pasando por una investigación directa de los mismos autores.

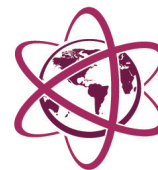
Autor: Víctor-jacinto Flecha, profesión sociólogo y politólogo. (Universidad de Habana, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Méjico Institut d'Hautes Études de l'Amérique Latine de l'Université de la Sorbonne Nouvelle, Paris III). Director Ejecutivo de COPLANEA-Investigaciones sociales (2001-2019).



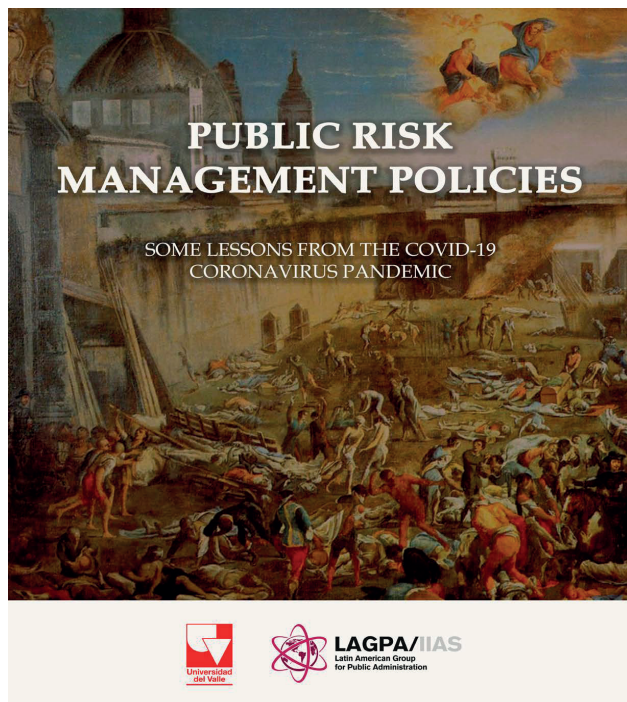
The IIAS Special Report on COVID-19 pandemic: Early Lessons for Public Governance



Will come out soon and will document the experience of many different countries in managing the coronavirus crisis and how public administration coped. Some points of attention were already pointed out in the national report as: the institutional and organizational arrangements, preparedness of the system, priorities addressed by governments, health care system, resources management, measures taken during the different phases of the pandemic, the agility of government to adapt, the role of experts as well as key domains of public action (such as education, behavioral expertise, etc.) The first results and the first readings will be share during the different sessions organised at IIAS 2020 e-Conference and EGPA virtual events.



Public risk management policies – some lessons from the covid-19 coronavirus pandemic



Este documento analiza los temas de riesgo y las respuestas de políticas públicas frente a la pandemia del coronavirus COVID-19. En pocos meses en un mundo globalizado por la susceptibilidad al contagio, la crisis ocasionada por el coronavirus - a la par que hizo evidente la fragilidad del ser humano - trajo consigo una discusión profunda en el orbe. Porque ya es imposible no pensar que la actual pandemia arroja sobre la modernidad grandes interrogantes y certezas: ¿estaban preparados los Estados para enfrentar un enemigo tan letal?, ¿son las políticas del neoliberalismo frágiles en cuanto a obtener una respuesta acertada en políticas públicas?, ¿hay una contradicción entre el concepto de salud pública y una política de desarrollo? Estas son preguntas universales y precisas sobre la relación del ciudadano y el Estado. Preguntas que se propagan con la rapidez del mismo virus. En esas preguntas se revela una inconformidad y un juicio sobre las políticas de los gobiernos en relación con la salud pública, que desembocan en una sola: ¿Es la salud un derecho? ¿A quién le corresponde velar por la seguridad económica y brindar seguridad al ciudadano? Ciertamente, las respuestas a las pandemias se constituyen en un acervo de decisiones públicas.

Para la lectura completa del documento visite este enlace: <https://lagpa.iias-iisa.org/papers.php>

Autor: Edgar Varela Barrios. Doctor en Administración (Opción Management) HEC- *Université de Montréal*, Canadá. Rector de la Universidad del Valle, Cali - Colombia (2019 – 2023). Expresidente de LAGPA (2016-2019). Vicepresidente Regional para América latina y el Caribe de la IASIA (2019-2022). Presidente de la CRULA (*Conférence régionale des Recteurs des Universités Latino-américaines*), (2019-2022). Director de la Revista RAP-GLAP.



Conversatorios sobre los impactos del COVID-19 en la Gestión Pública Latinoamericana



Un análisis integral del impacto del COVID-19 en América Latina ha sido desarrollado a lo largo de los últimos tres meses por parte de un equipo de expertos en políticas públicas de distintos países del área, cuyos participantes son directivos de instituciones de educación superior y universidades de reconocimiento regional y mundial, así como funcionarios y asesores de alto nivel de gobierno en sus respectivos países.

Este grupo de expertos forma parte del *Latin American Group for Public Administration (LAGPA)*, expresión regional del *International Institute of Administrative Sciences (IIAS)* y ha desarrollado estudios que integran análisis de corte económico, social y de gestión pública. Los países objeto de análisis son Argentina, Colombia, Chile, Brasil, México, Ecuador, Puerto Rico, Costa Rica, Perú, Uruguay y Paraguay.

Vea más detalles sobre este trabajo en <https://lagpa.iias-iiisa.org/papers.php>



Eventos

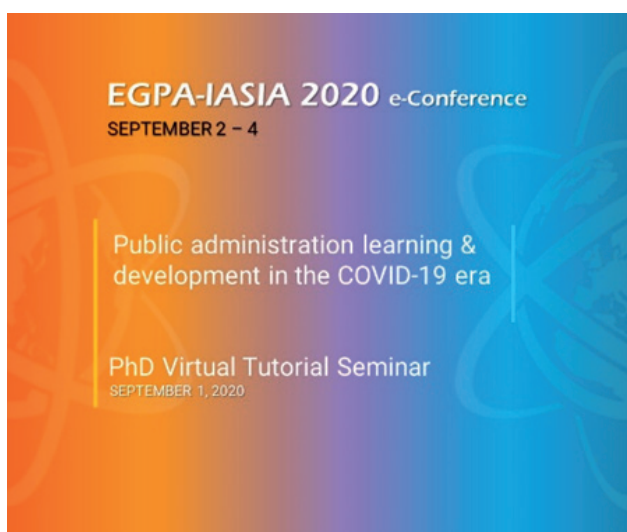
The IIAS 2020 e-Conference



The IIAS 2020 e-Conference focuses on Public Governance for Climate Action after COVID-19. It took place on June 23-26 through plenary webinars, held at 12:00-14:00 (Brussels time) on the themes of Climate Action, COVID-19, Sustainable Development Goals, and French-speaking seminars. It also features workshops with scientific contributions submitted to eight tracks of the IIAS 2020 Conference. The participation in the e-Conference was free, upon registration in each session of the full program, which is available here:

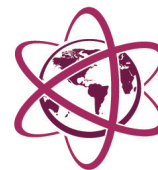
<https://www.conftool.org/iias-conference2020/sessions.php>

EGPA-IASIA 2020 e-Conference



The EGPA-IASIA 2020 e-Conference will take place on September 2-4 through sessions and plenaries from 9:00 - 18:00 (Brussels time) on the theme of “Public administration learning & development in the COVID-19 era”. The virtual activities will begin with the EGPA Virtual Tutorial for Doctoral Students and Junior Researchers on September 1st, 2020. Further details in IIAS Agenda July – August.

<https://mailchi.mp/iias-iisa/newsletter-jul-ago2020>



LAGPA 2020 Virtual Conference



LAGPA/IIAS
**Latin American Group
for Public Administration**

The Latin American Group for Public Administration will organize its LAGPA 2020 Virtual Conference in October 2020, through its traditional roundtable structure. The three topics to be debated in this edition are related, in general, to the COVID-19 Pandemic: Public policy responses and risk management; Transformations in Public Administration: governance and technologies; and Deconstructing inequalities: the role of public policies and social movements in building inclusive societies in Latin America and the Caribbean. Our social media will offer more details.



Instrucciones a los autores

La Revista de Administración Pública del GLAP. RAP-GLAP es una publicación periódica semestral de carácter científico, disciplinaria y temática de las ciencias administrativas que tiene por objetivo principal la divulgación de estudios tratados con rigor conceptual y metodológico, de interés para la comunidad académica en los procesos de enseñanza de pregrado, postgrado, la investigación y la extensión. Procura ser un escenario de debate de las tendencias nacionales e internacionales, aportando a la consolidación de las disciplinas de estudio y recibe contribuciones en español, inglés, francés y portugués.

Políticas editoriales

La Revista de Administración Pública del GLAP. RAP-GLAP, publica artículos científicos originales e inéditos, es decir, que no hayan sido publicados previamente en ningún medio impreso, electrónico o digital (otras revistas, memorias de congresos, portal Web, CD-ROM) y que no estén sometidos a otra publicación. Los artículos se aceptan para publicación definitiva después de un proceso riguroso de revisión de su calidad y pertinencia académica, conforme a evaluación de árbitros externos a la revista.

Parágrafo: Casos especiales

Para el caso de los investigadores que hayan participado como autores de un artículo publicado en la revista y que deseen someter otro manuscrito a una nueva convocatoria, sólo podrán realizarlo si ha transcurrido mínimo un año desde la última publicación o el equivalente a dos ediciones. Si en una misma convocatoria se reciben dos o más manuscritos donde figure un mismo autor o más, se debe tener en cuenta que sólo se publicará uno en caso de que estos cumplan con los requisitos técnicos de publicación; la se-

lección dependerá de la evaluación que hagan los miembros del Comité Editorial con base en los siguientes criterios:

Promedio de las notas de las evaluaciones emitidas por los pares.

Orden en el cumplimiento con el proceso de evaluación, el cual concluye con el visto bueno final de los árbitros de la versión corregida por los autores, donde se valida que se acogieron las recomendaciones o se dio claridad sobre las observaciones emitidas por la Revista con base en la evaluación de los pares y se confirma la pertinencia para la publicación. Pertinencia, actualidad e interés del manuscrito.

Líneas temáticas

- Administración pública
- Políticas públicas.

Secciones

Los manuscritos aceptados para evaluación y posible publicación corresponden a la clasificación del Índice Bibliográfico Nacional de Publicaciones Seriadas Científicas y Tecnológicas de Colombia (PUBLINDEX- COLCIENCIAS), a continuación se describen según tipología:

Artículo de investigación científica y tecnológica. Documento que presenta de manera detallada, los resultados originales de proyectos terminados de investigación; estructura: 1. Introducción 2. Marco teórico. 3. Metodología 4. Resultados y discusión 5. Conclusiones 6. Referencias 7. Se puede incluir una sección adicional para agradecimientos.

Artículo de reflexión. Documento que presenta resultados de investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales; estructura: 1. Introducción 2. Marco teórico 3. Discusión 4. Referencias

Artículo de revisión. Documento resultado de una investigación terminada donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de la literatura existente (por lo menos 50 referencias); Estructura: 1. Introducción 2. Marco teórico 3. Desarrollo teórico 4. Referencias.

Revisión de tema. Documento resultado de la revisión crítica de la literatura sobre un tema en particular.

Estudio de caso. En el estudio de caso se presentan y describen los resultados de un estudio sobre una situación particular para dar a conocer las experiencias técnicas y metodológicas y el material obtenido al trabajar con un individuo, organización o situación específica, para describir un problema o indicar cómo resolverlo.

Cartas al editor. Posiciones críticas, analíticas o interpretativas sobre los documentos publicados en la revista, que a juicio del Comité Editorial constituyen un aporte importante a la discusión del tema por parte de la comunidad científica de referencia.

Editorial. Documento escrito por el editor, un miembro del comité editorial o un investigador invitado sobre orientaciones en el dominio temático de la revista.

Políticas de evaluación

El proceso de evaluación en su primera etapa lo realiza el Editor en Jefe quien seleccionará los manuscritos que cumplan con los criterios metodológicos y de contenido temático de la revista.

El Editor en Jefe es responsable del proceso de publicación de los artículos y del estado de evaluación de cada uno de ellos.

El Editor en Jefe y el Comité Editorial se reservan el derecho de aceptar o no los manuscritos para evaluación y publicación. Esta decisión se basa en factores como: Políticas y criterios establecidos, los conceptos de los árbitros, las necesidades de material apropiado para los lectores de la Revista de Administración Pública

del GLAP, las prioridades determinadas por el grupo editorial, la calidad de los manuscritos en consideración y la importancia actual del tema tratado.

Los manuscritos preseleccionados se envían a evaluación por dos árbitros que son seleccionados por su reconocida experiencia en el tema, son investigadores activos con vinculación académica de diversas instituciones de educación superior nacional e internacional y con publicaciones en revistas indexadas relacionadas con la línea temática.

La decisión definitiva de publicar los manuscritos, requiere la evaluación mínima de dos árbitros, con una calificación no menor de tres (3) para cada evaluación y sumadas las dos evaluaciones el promedio no puede ser inferior a tres con cinco (3.5)

El rechazo o sugerencias de modificación se comunicará al autor(es). En el caso de las modificaciones, tendrá un plazo de diez (10) días calendario para aceptar las sugerencias y en consecuencia, enviar la versión definitiva del manuscrito para nueva revisión.

Políticas de propiedad intelectual

El autor (es) garantiza que el manuscrito que somete para posible publicación es de su autoría y que no infringe ningún derecho de autoría de terceros, ya sean de propiedad industrial o derecho de autor, o cualquier otro y, garantiza asimismo que, el contenido de las obras no atenta contra los derechos al honor, a la intimidad y a la imagen de terceros. El autor(es) como garante de la autoría del manuscrito, asume toda reclamación por responsabilidad civil o penal, incluyendo las indemnizaciones por daños que pudieran ejercitarse contra la revista por terceros que vieran infringidos sus derechos e intereses a causa de cualquier reclamación de autoría intelectual. La obra se pondrá a disposición de los usuarios para que hagan de ella un uso honrado no violatorio de los derechos de autor, según lo permitido por la legislación aplicable nacional e internacional, especialmente por lo previsto en la Ley 23 de 1982 (Ley de Derechos de Autor en Colombia), sea con fines de estudio, investigación,

o cualquier otro fin lícito, de modo que siempre se cite su autoría y no se obtenga beneficio comercial. La revista, con el ánimo de ser partícipe de las nuevas formas de difusión de información y permitir un acceso abierto de sus contenidos a los usuarios, cuenta con la Licencia “Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 2.5 Colombia”.

Requisitos técnicos del artículo

Extensión del documento. Máximo 12.000 palabras, incluyendo las referencias bibliográficas.

Espaciado y márgenes. Párrafos con interlineado de espacio y medio (1.5 líneas) y márgenes de 3 cm en todos los lados.

Tipo y tamaño de la letra. Los títulos y subtítulos inician con letra mayúscula y van con numeración consecutiva. Letra Arial 12 puntos para el texto, títulos y subtítulos; Arial 10 puntos para las citas de los pies de página y fuentes de tablas, gráficas y figuras.

Tablas, gráficas y figuras. Se citan dentro del texto con numeración consecutiva para cada tipo, especificar el título y la fuente de elaboración siguiendo el estándar de la citación en APA 6ª versión (American Psychological Association). En caso de ser elaboración propia de los autores, se sigue la misma regla.

Referencias y citas bibliográficas. Para las fuentes consultadas utilizar las Normas APA 6ª versión.

Orden del manuscrito

Cabeza del documento: título, resumen y palabras clave en el idioma original y con traducción en inglés (keywords).

Tablas, gráficas y figuras van al final con su respectiva citación dentro del texto.

- Anexos
- Referencias en orden alfabético.
- Documentos adjuntos: Carta de certificación de originalidad y cesión de derechos, formato de autores y formato datos del artículo.

Estructura de los artículos

Cabeza del documento

El título debe ser preciso, concordante con el contenido del trabajo y procurar no exceder de palabras. En lo posible, el título no debe hacer uso de abreviaturas o acrónimos. Incluir en el idioma original y traducido al inglés.

Información de los autores. Incluir los nombres completos y los apellidos de cada autor. En nota al pie de la primera página con un asterisco el primer autor, doble asterisco para el segundo, y así sucesivamente. Adicionar los datos principales de cada autor en el siguiente orden: a. Cargo, departamento, facultad, universidad, ciudad y país. b. Título académico de pregrado y último título obtenido, los cuales deben contener el nombre de la institución, ciudad y país. c. Nombre del grupo de investigación, categoría según Colciencias (si aplica), institución, ciudad y país. d. Correo electrónico institucional.

Resumen analítico. Explica el desarrollo del manuscrito en su temática, detallando antecedentes, metodología, consecuencias y resultados. Es un análisis resumido de los conceptos, planteamientos e ideas fundamentales, siguiendo la estructura del texto original, destacando sus elementos esenciales y manteniendo la idea principal. Debe tener como mínimo 150 palabras y máximo 250 con traducción al inglés (Abstract).

Palabras clave. Son las que identifican la temática desarrollada en el artículo, listadas en el idioma original, con traducción al inglés. Deben ser mínimo cuatro y máximo siete palabras separadas por comas.

Texto principal del manuscrito. Se recomienda una redacción con estilo, escrito en tercera persona, observar las reglas ortográficas generales y la tilde para las mayúsculas; las expresiones en otro idioma o voces extranjeras van en letra cursiva (p.e., *ad honorem*). El cuerpo del manuscrito debe cumplir de forma obligatoria con las secciones enunciadas para cada modalidad como se explica a continuación: **Introducción.** Se indicará el propósito y se realizará de forma resumida una justificación del estudio. En esta sección únicamente se incluirán las refe-

rencias bibliográficas estrictamente necesarias y no se introducirán datos o conclusiones. *Resultados.* Presenta en forma argumentada los resultados del estudio, con tablas, gráficas y figuras en una secuencia lógica. Evitar en el cuerpo del texto la reiteración de datos graficados en tablas, figuras o gráficas. *Tablas.* Se deben presentar en el programa original; con numeración consecutiva en el orden de su primera citación dentro del texto; el título breve; la explicaciones precisas se podrán en notas a pie de tabla identificadas con numeración consecutiva, no en la cabecera. En estas notas se especificarán las abreviaturas no usuales empleadas en cada tabla; cada tabla se cita en el texto; para datos publicados o no procedentes de otra fuente, se contará con la autorización necesaria para reproducirlos. Si la tabla ya fue publicada, citar la fuente original y presentar el permiso escrito del titular de los derechos de autor para la reproducción del material. Esta autorización es necesaria, independiente de quien sea el autor o editorial, se establece como excepción al derecho de autor cuando se toma de documentos de dominio público, pero siempre debe citarse el autor original. *Discusión.* En el cuerpo del trabajo se consignan los aspectos nuevos e importantes del estudio y las conclusiones que se deriven de ellos. No se debe repetir en forma detallada los datos u otras informaciones ya incluidas en los apartados de introducción y resultados. Explicar el significado de los resultados, las limitaciones del estudio, así como sus utilidades y valores en futuras investigaciones. Se compararán las observaciones realizadas con las de otros estudios pertinentes. *Conclusiones.* Se deben relacionar con los objetivos y evitar afirmaciones y conclusiones que no estén demostradas o poco fundamentadas por los datos. No se citarán trabajos sin terminar. Se pueden proponer nuevas hipótesis cuando esté justificado, pero se deben identificar claramente como tales. Se podrán incluir recomendaciones cuando sea oportuno. *Abreviaturas.* Utilizar únicamente abreviaturas normalizadas; evitar las abreviaturas en el título y en resumen. Cuando en el texto se emplee por primera vez una abreviatura, ésta irá precedida del término completo, salvo si se trata de una

unidad de medida común. *Citas bibliográficas.* Se identifican dentro del texto, tanto de artículos como de libros, se harán mediante el uso de paréntesis siguiendo las normas APA (American Psychological Association) 6a edición que se explica en esta guía. *Referencias bibliográficas.* Todos los manuscritos deben seguir las Normas APA versión 6a edición. Se incluirán al final del documento en orden alfabético sin numeración y con sangría francesa, listando únicamente a los autores citados dentro del texto. Cuando sea necesario incluir varios artículos de un mismo autor, se deben escribir en orden por el año de publicación del más antiguo al más reciente.

Las Normas APA 6a edición y su utilización

Las políticas de calidad editorial y respeto a los derechos de propiedad intelectual en la revista RAP-GLAP demanda la utilización del Manual de Publicación APA, 6ª edición. Por ello, y con el ánimo de ejercer una labor pedagógica con los autores, se presenta una breve reseña del uso correcto de este sistema a través de ejemplos.

Citas textuales dentro del cuerpo del artículo. Al citar dentro del cuerpo del artículo: Si la citación tiene menos de 40 palabras. Se debe poner entre comillas la cita, precedida de la referencia, así: González (2011) sostiene que "Al integrar las anteriores propuestas y al tener en cuenta la producción intelectual existente en la teoría de red, es posible reconocer tres niveles de análisis - Organización, Red y Toda la red". Respecto a esto... (p. 14) ... "Al integrar las anteriores propuestas y al tener en cuenta la producción intelectual existente en la teoría de red, es posible reconocer tres niveles de análisis - Organización, Red y Toda la red" (González, 2011, p. 14).

Citación de más de 40 palabras. El bloque se debe presentar con letra Arial 10, a espacio sencillo, sin comillas, comenzando en otro párrafo y dejando cinco espacios del margen izquierdo, así:

De este modo plantea que:

No obstante, el análisis de redes sociales es una herramienta interesante en la caracterización de una red empresarial, mediante la integración

del análisis sociométrico y la teoría de grafos, que son utilizadas tradicionalmente por varias disciplinas para estudiar la estructura de los vínculos y las relaciones de toda la red empresarial en su conjunto. En este análisis es posible incluir gráficamente los componentes, las propiedades y la naturaleza de las organizaciones que componen la red empresarial (González, 2011, p. 16).

Citas directas de material en línea sin paginación. Generalmente las citas directas de material online proveen autor, año y número de páginas entre paréntesis. Muchas fuentes electrónicas no incluyen números de página. Si el número de párrafo es visible se debe utilizar en lugar del número de página, utilizando la abreviatura para:

González (2011) plantea que “Al integrar las anteriores propuestas y al tener en cuenta la producción intelectual existente en la teoría de red, es posible reconocer tres niveles de análisis - Organización, Red y Toda la red” (para. 4).

Si el documento incluye subtítulos pero sin número de página ni párrafos, cite el subtítulo y luego el número de párrafo de la siguiente forma:

González (2011) plantea que “Al integrar las anteriores propuestas y al tener en cuenta la producción intelectual existente en la teoría de red, es posible reconocer tres niveles de análisis - Organización, Red y Toda la red” (Metodología, para. 2).

Cambios en la cita que requieren explicación

Omitiendo material. Para indicar que ha omitido material de la fuente original utilice tres puntos suspensivos espaciados (. . .), por ejemplo:

Los avances en las áreas de la psicología, la neurociencia, el ámbito cognitivo y la comprensión (. . .) formulen nuevas teorías. Este es el caso del marketing (Avendaño, 2013, p. 17). Use cuatro puntos para indicar cualquier omisión entre dos oraciones... el primer punto indica la finalización de la primera oración citada y los . . . indican la siguiente. Por ejemplo: Los avances en las áreas de la psicología, la neurociencia, el ámbito cognitivo y la comprensión sobre el funcionamiento del cerebro humano han posibilitado que otras disciplinas y áreas del conocimiento formulen nuevas teorías... Se

aplicó una matriz que recopiló la información sobre la imagen externa e interna de los establecimientos atendiendo al uso del color, la luz y la imagen fotográfica. Los resultados muestran que un buen porcentaje de los establecimientos aplican los principios del neuromarketing asociados con la percepción sobre el color, la luz y la imagen fotográfica (Avendaño, 2013, p. 17). No use puntos suspensivos al principio de cualquier citación a menos que, para prevenir malas interpretaciones, se necesite enfatizar que la citación inicia o termina en el medio de la oración. Por ejemplo: “Los avances en las áreas de la psicología, la neurociencia, el ámbito cognitivo y la comprensión sobre el funcionamiento del cerebro humano han posibilitado que otras disciplinas y áreas del conocimiento formulen nuevas teorías...” (Avendaño, 2013, p. 17).

Insertando material. Use corchetes, no paréntesis, para incluir explicaciones adicionales que no sean parte de la cita original. Énfasis en una palabra(s): si usted quiere enfatizar una palabra(s) en la oración ésta debe de ir en *itálica*. Inmediatamente después inserte entre corchetes la frase [énfasis], de la siguiente forma: En la presente investigación, que se enmarca dentro de la economía y las finanzas, se estima la prima de riesgo por inflación para Colombia a partir de las expectativas de inflación proporcionadas por el indicador Break Even Inflation (BEI) [énfasis]. Los modelos utilizados en estudios anteriores de este tipo son estructuralmente complejos en la medida que no son parsimoniosos, pues el número de parámetros a estimar es alto y de difícil comprensión y se concentran en la medición de las expectativas de inflación (Ríos, 2013 p. 28).

Cita dentro de citas. No omita citas embebidas dentro del material original que se está citando. El trabajo citado no necesita ser incluido en la lista de referencias (a menos que se cite como fuente primaria en otro lugar del documento).

“Surgen diversos criterios de clasificación de las condiciones laborales, que tienen que ver con el ambiente físico y social, de organización y las demandas cuantitativas y cualitativas, exigencias de rol, cargas y tiempos de trabajo que afectan la salud, la seguridad, al tipo y calidad del

contrato laboral, y es lo que se denomina como Bienestar Laboral (Casales, 2003)” (Restrepo y López, 2013, p.66).

Publicación por autor. El método de citación requiere que el apellido del autor y la fecha de publicación sean insertados en el texto así: 122 Cuadernos de Administración / Universidad del Valle García (2011) sugiere que las redes... En un estudio reciente (Rodríguez, 2011), sugiere que las redes... Desde 2011, Ceballos sugiere que las redes... En un estudio reciente, Zapata (2011) sugiere que las redes ... también recomienda la modificación...

Publicación con más de un autor. Si se trata de dos autores, siempre que se parafrasee o se haga una cita textual, ambos se mencionan; en caso que sean 3 o más, se menciona el grupo de autores en la primera citación, pero en las siguientes se utiliza solo el apellido del primer autor seguido por la expresión et al. así: Murillo, Zapata, Martínez, Ávila, Salas y López (2007) encontraron datos... En su investigación, Murillo et al. (2007) concluyeron... Si dos referencias con más de tres apellidos y mismo año su citación en la misma cite los apellidos de los autores siguientes hasta que se diferencie seguido por coma y et al. Así: Ceballos, Rodríguez, González, et al. (2012) Ceballos, Rodríguez, González, Murillo, et al. (2012)

Utilización del &. Cuando se hace una citación en el cuerpo del texto en un artículo en inglés los apellidos de los autores deben estar separados por la palabra and; Si la cita aparece entre paréntesis en tablas, leyendas y en la lista de referencias separe los apellidos con un ampersand &. En caso de que el artículo sea escrito en español u otro idioma distinto al inglés, sólo se utilizará el ampersand en la lista de referencias y si se mencionan a los autores en una cita entre paréntesis. Por ejemplo: Carvajal, J. G., & Dávila, C. A. (2013). Mobbing or workplace harassment. Review of the issue in Colombia. Cuadernos de Administración, 29 (49), 85-9. Cabarcas, A., Martelo, R. J., y Tovar, L. C. (2013). Software para mejorar la aplicación de técnicas cuantitativas en estudios prospectivos. Cuadernos de Administración, 29 (49), 63-73.

Instituciones como autores. Mencionar siempre el nombre completo de la institución; sin embargo, es posible usar el correspondiente acrónimo siempre y cuando se mencione entre corchetes en la primera cita, de la siguiente forma: La American Psychological Association (APA) (2001) plantea que... APA (2001) menciona dentro de su Manual de Publicación que las tablas...

Autores con el mismo apellido. Si la lista de referencias contiene publicaciones de dos o más autores primarios con el mismo apellido, se debe poner las iniciales del primer autor en todas las citaciones del texto, incluso si el año de publicación es diferente. Las iniciales ayudan al lector evitar confusiones dentro del texto y a localizar las citas en la lista de referencias así:

Cita en el documento Algunos estudios de S. L. García (2012) y de M. García (2012) señalan que...

García, S. L. (2012). Esquematización del funcionamiento tácito de un sistema de educación superior virtual en México. Cuadernos de Administración, 28 (47).

1. García, M. (2012). Caracterización del comportamiento de las Pymes según el género del gerente: un estudio empírico. Cuadernos de Administración, 28 (47).

Trabajos con un autor no identificado con autor anónimo. Cuando una cita no tiene un autor identificado cite unas las primeras palabras de la referencia en la lista (usualmente el título) y el año. Use comillas para indicar el título de un artículo un capítulo o una página web y use itálicas para una revista, libro, folleto o un reporte:

Los estudios señalan (“Dinámica del desempeño”, 2012)... Según lo que se indica en El humanismo administrativo (2007) Cuando el autor de un trabajo es designado “Anónimo”, cite en el texto la palabra Anónimo seguido por una coma y el año. En la lista de referencias el trabajo es alfabeticado con la palabra Anónimo.

Dos o más publicaciones dentro del mismo paréntesis. Cuando una cita tiene varios autores en un mismo paréntesis, ubique los autores en orden alfabético tal y como aparece en la lista de

referencias (incluyendo referencias que podrían abreviarse con la sigla et al.). Si se necesita citar dos obras del mismo autor en un mismo paréntesis, el orden correcto es ubicar de últimas aquellas no publicadas o en proceso de publicación, de la siguiente forma:

Estudios anteriores (Varela y Rodríguez, 2007, 2009, en prensa)...

Identificar trabajos del mismo autor y con la misma fecha se diferencian con los sufijos a, b, c,... después del año, así:

Algunos estudios señalan en cuanto al emprendimiento (García, 2012a, 2012b y 2012c).

Cuando se citan 2 o más publicaciones de distintos autores sin coincidencias en sus apellidos, se debe separar cada obra con punto y coma así:

Sobre los estudios de redes de investigación algunos autores (Rodríguez, 2003; Cobo, 2011) señalan que...

Trabajos clásicos. Cuando la fecha de publicación no está disponible, así como algunos trabajos muy antiguos, cite el año de traducción que usted utilizó, precedido por la abreviatura trad.,

o el año de la versión que utilizó, seguido por versión:

Aristóteles, trad. 1931 Cuando se conoce la fecha original de publicación, incluirla en la citación así: James (1890/1983)

Citación de partes específicas de la fuente.

Para citar indique la página, tablas, capítulos, figura o ecuación etc., en el punto apropiado del texto, de siempre el número de páginas para las citaciones. Note que la página, más no el capítulo, está abreviado en la citación:

(González, 1999, p. 45) (Ceballos, 2001, capítulo 2) Citas (dentro) de un paréntesis. En una citación que aparece entre paréntesis utilice coma en lugar de corchetes para señalar el año: (Ver tabla 4 de Rodríguez, 2007, para más información)...

Obras sin fecha de publicación. Común en obras clásicas muy antiguas, se debe poner el nombre del autor seguido de las siglas s.f. “Sin fecha” entre paréntesis así:

Ciertas teorías (Aristóteles, s. f.) sostienen... En la Biblia (s. f., ed. 2008) se comenta...



Agradecimientos

El comité científico y el comité editorial de la revista agradecen su valiosa contribución y apoyo en esta sexta edición.

Ulises Flores Llanos
Rubén Hernández Cid
Bairon Otálvaro Marín
Luis F. Aguilar Villanueva
John Antón Sánchez
Cristina A. Rodríguez-Acosta
Allan Rosenbaum
Adriana Valencia Espinosa
Adrián Velázquez Vázquez
Alfredo Benites
Enrique Saravia
Freddy Mariñez Navarro
William Pachón Muñoz
Alicia Eguía Casis
Bibian Ximena García Martín
Diana Milec Cifuentes Leiton
Palmira Ríos-González
Víctor Jacinto Flecha
Ernesto Piedrahita
Cindy Gómez
Carlos Tello Castrillón

Revista de Administración Pública del GLAP RAP-GLAP



Que roben pero que salpiquen:

Aproximaciones a la cultura de la corrupción a través de la tolerancia a ésta en México

Ulises Flóres Llanos; Rubén Hernández, México.

La implementación del enfoque de inclusión social en contextos urbanos

Bairon Otálvaro Marin, Colombia.

Evolución de la disciplina de política pública y sus desafíos actuales

Luis F. Aguilar Villanueva, México.

Políticas públicas de inclusión para afrodescendientes y agenda social en el Decenio Internacional

John Antón Sánchez, Colombia.

Apuntes para reflexionar sobre el caso COVID-19.

Una mirada temprana desde la perspectiva organizacional

Adriana Valencia Espinosa, Colombia.

**Decentralization, Local Government and Democratic Political and Economic Development
in Latin America: An Overview and Assessment**

Cristina Rodríguez-Acosta; Allan Rosenbaum, Estados Unidos.

Editorial Fundación Cinara.

LAGPA/IIAS

Latin American Group
for Public Administration



GLAP/IIICA

Grupo Latinoamericano
por la Administración Pública

[Http://lagpa.iias-iiisa.org](http://lagpa.iias-iiisa.org)