

CAPÍTULO 2.

Nociones sobre políticas públicas

Las políticas públicas pueden ser una estrategia para la exigibilidad de los DESC. En este capítulo se verá lo que ellas significan, sus elementos, el marco constitucional que permite utilizarlas, los caminos para definir las, los actores que las definen, las teorías que las cobijan. Estos son excelentes recursos para aprender a formularlas e impulsarlas.

Pues bien, ¿por qué hablar de políticas públicas en relación con los DESC? Recordemos en principio que en diferentes escenarios se ha reconocido que "la consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social (...)".¹⁹

Particularmente para Colombia, señaló el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que "los derechos económicos, sociales y culturales deben hacer parte permanente de la agenda del Estado colombiano, de los partidos y movimientos políticos, y de los grupos significativos de ciudadanos". Y agregó:

Tanto las autoridades como las personas de carácter particular que se asocian para reflejar el pluralismo político, promover y encausar la participación ciudadana y contribuir a que la voluntad popular se forme y manifieste adecuadamente, deben mantener una presencia activa y constante en la tarea de buscar y realizar la justicia social. A través de la acción concertada del Estado y de las fuerzas políticas democráticas, y a luz de las normas internacionales, puede lograrse el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de la vida de la población. Cada propuesta económica, social y cultural debe mostrar en que medida se lograrían avances con su aplicación, en cuanto al cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales.

La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos reitera su permanente disposición de asesorar a las autoridades colombianas en concertación con otras agencias de la ONU en la formulación y aplicación de políticas, programas y medidas para la promoción y la protección de los derechos económicos, sociales y culturales (Frühling 2004).

1. ¿Qué es una política pública?

Entre nosotros, son variadas las definiciones de política pública. Se dice que es "el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas como problemáticas" (Salazar 1992).

19. Asamblea de Naciones Unidas, 1977.

Sin embargo, en la vida real aparecen otros elementos que hacen más compleja la definición. Se señala entonces a "la política pública como el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a una situación socialmente problemática y que busca la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables" (Vargas 1999).

También se entiende la política pública como "el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos" (Pallares 1988, 141). El mismo autor señala que a esta definición genérica de políticas públicas hay que agregarle algunas consideraciones:

1. Las políticas públicas deben considerarse como un "proceso decisional". Es decir, como un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo del tiempo. Estas decisiones normalmente tienen una secuencia racional.
2. Los casos de "inacción". "Una política puede consistir también en lo que no se está haciendo" (Hecló 1972).²⁰
3. Para que una política pueda considerarse como pública tiene que haberse generado o al menos procesado "hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales" (Pallares 1988, 141).

El profesor André-Noel Röth va más allá. Muestra que estas definiciones son limitadas, porque ante todo son respuestas y dan cuenta de un Estado reactivo a situaciones externas. Por tal razón, dice que una política pública es

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental, con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Röth 2002).

2. Elementos de una política pública

De lo anterior se puede concluir que una política pública tiene los siguientes elementos básicos:



20. Citado por Pallares (1988).

- Los objetivos colectivos son las metas que el Estado y la sociedad, conjuntamente, consideran como deseables o necesarios. Para ser colectivos, se debe tener en cuenta el momento en que se determinan dichos objetivos, pues eso es lo que garantiza que el Estado disponga de los recursos que satisfacen las necesidades expresadas en las políticas. Por ejemplo, un objetivo podría ser la insuficiencia en la prestación del servicio de agua potable en el municipio.
- Los medios y acciones están a cargo de una organización o entidad estatal. En el ejemplo anterior, las acciones y medios podrían ser el mantenimiento de las redes de acueducto, el mejoramiento de la planeación municipal para definir la ubicación de nuevos habitantes.
- Los resultados de las acciones son los efectos que se esperan con el desarrollo de una política; en el municipio se esperaría disminuir el riesgo de enfermedades en toda la población, en particular, en los niños y niñas.

Como se resalta en el ejemplo, es indispensable que en el momento de aplicar una política pública se pueda definir su objeto, es decir su campo, su sector y su territorio; puede decirse, en este caso, que se trata de una política social (económica), en salud (saneamiento básico, servicios públicos), de orden municipal (departamental, nacional); así, se puede contar con un presupuesto exclusivo para el sector y se nombran unos funcionarios encargados para el tema. Sin embargo, aunque es importante definir el objeto de la política se debe señalar que esta política es una construcción social, que implica que puede comprender varios campos y que no hay límites exactos entre uno y otro; por ejemplo, en el municipio mencionado se podría decir que la política es de salud o de atención integral a la niñez.

Las políticas públicas tienen un rasgo interesante: en la mayoría de los casos, se orientan a poblaciones específicas (género, grupos de edad, étnicos, regionales). Así,

Como finalidad, las políticas públicas poblacionales buscan crear condiciones de inclusión social y política para que los ciudadanos y ciudadanas participen en la vida social, económica, cultural, ambiental y democrática y en la construcción de un proyecto colectivo de país (Sarmiento 2003).

Por esa característica, estas políticas "dan vigencia a sus derechos y responsabilidades, reconocen y reafirman sus identidades y afianzan sus potencialidades, resultado de consensos y acuerdos entre personas, comunidades, Estado, organizaciones de la sociedad civil y sector privado".

3. Marco constitucional de las políticas públicas

En la Carta constitucional de Colombia se encuentran los principales principios y argumentos para comprender el por qué de las políticas públicas como estrategia para la exigibilidad de los DESC. El cuadro que sigue precisa en qué lugares pueden encontrarse esos argumentos.

ARTÍCULO	CONTENIDO
Estado social de derecho Artículo 1	Colombia es un Estado social de derecho, organizado de forma unitaria, descentralizada, con autonomía en sus entidades territoriales, democrática, partidista y pluralista, fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.
Fines esenciales del Estado Artículo 2	<ul style="list-style-type: none"> - Servir a la comunidad - Promover la prosperidad general. - Garantizar la efectividad de los principios, derecho y deberes consagrados en la Constitución. - Facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación. - Defender la independencia nacional. - Mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y vigencia de orden justo.
Superioridad de la Constitución Artículo 4	La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes y respetar y obedecer a las autoridades.
Derecho a participar Artículo 40	Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: <ol style="list-style-type: none"> 1. Elegir y ser elegido 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la Ley. 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas. 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley. 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos. 8. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en todos los niveles decisorios de la administración pública.
Bloque de constitucionalidad Artículo 93	Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia

ARTÍCULO	CONTENIDO
Gasto público social Artículo 350	<p><i>La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social, que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.</i></p> <p><i>En la distribución del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa según reglamentación que hará la ley.</i></p> <p>El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.</p>

4. ¿Quiénes, en dónde y cómo se formulan las políticas públicas?

Cuando se están discutiendo y formulando políticas públicas, surgen, por supuesto, diversos puntos de vista. En este aparte interesa entregar bases teóricas que permitan entender sus fundamentos, para dar un debate a profundidad y con argumentos. Los enfoques se agruparon de acuerdo con la importancia que se pone al Estado, a la sociedad o a la interacción entre ambos, para dar paso a estas políticas.

Enfoques basados en el Estado:³

TEORÍA	POSTULADOS
Racionalista Carley	<p>El modelo racionalista propone una separación entre el <i>sistema social</i> y el <i>sistema técnico administrativo</i>. El sistema social presiona por la solución de problemáticas. El sistema técnico administrativo elabora la política usando la planificación.</p> <p>Planificar: cálculo racional que permite tomar decisiones para alcanzar el mayor número de valores (sociales, económicos, políticos) que sean eficientes y generen más beneficios.</p>
Incrementalista Lindblond	<p>La administración pública no es neutra ni racional, pues recibe presiones de los actores sociales en un escenario de negociación, que no es relevante, pues estos actores compiten con el pragmatismo de los formuladores, que ante la falta de tiempo, recursos e información tienden a acordar tácitamente la continuación de la política de gobiernos anteriores.</p>

21. Basado en Huertas y otros (2004).

TEORÍA	POSTULADOS
<p>Modelo de élites Paretto</p>	<p>Los formuladores de la política públicas son las élites políticas y económicas, que imponen sus valores y necesidades. Las políticas públicas responden a la lógica del poder y no a la técnica, ni a los intereses sociales.</p>
<p>Modelo sistémico Almond Easton</p>	<p>Separa el sistema político y el entorno (incluye el sistema social y los subsistemas de estratificación social, económico y demográfico). El sistema político es neutral, no representa ningún interés, es como una caja negra que procesa las demandas sociales y las convierte en políticas públicas.</p>

• Enfoques centrados en la sociedad²²:

<p>ESCENARIO</p>	<p>Las relaciones de fuerza se analizan en un escenario donde los principales actores son las clases sociales, fracciones de clases o naciones. Otra postura identifica que estas relaciones de fuerza o tensiones se presentan entre individuos y grupos. Esta relación dialéctica de confrontación es la que determina la elección de la política pública que debe desarrollar el Estado, que obedece las decisiones resultantes de estas tensiones.</p>	
<p>TEORÍAS (Reunidas en dos bloques diferenciados)</p>	<p>Marxista Neomarxista Teoría de la dependencia</p>	<p>Racionalista Pluralistas Elitistas Elección pública</p>
<p>OBJETIVO</p>	<p>Las relaciones de fuerza se analizan en un escenario donde los principales actores son las clases sociales, fracciones de clases o naciones. Otra postura identifica que estas relaciones de fuerza o tensiones se presentan entre individuos y grupos. Esta relación dialéctica de confrontación es la que determina la elección de la política pública que debe desarrollar el Estado, que obedece las decisiones resultantes de estas tensiones.</p>	

22. Basados en Röth (2002).

- **Enfoques mixtos:** retoman elementos tanto de los enfoques basados en el Estado como de los centrados en la sociedad.:

TEORÍA	POSTULADOS
Neocorporativista Schmitter	<ul style="list-style-type: none"> - Relaciones privilegiadas y exclusivas entre un grupo pequeño de gremios y el Estado. - Surgió en Europa en los años 30, con el fascismo. - Se renueva en América Latina, con los regímenes autoritarios. - Las políticas públicas son fruto de una negociación entre el Estado y los representantes de los grupos involucrados.
Teoría del entramado	<ul style="list-style-type: none"> - Basado en la teoría de redes (relaciones de tipo específico entre determinados actores). - No hay fronteras determinadas entre lo estatal y lo no estatal, existen puentes. - <i>Las políticas públicas se conciben como resultado de interacciones e interdependencias de los actores que conforman la red.</i> - Hay tres formas de entramados: la red de política, la comunidad de política de redes y las coaliciones de militantes.
Neoinstitucional March y Olson	<ul style="list-style-type: none"> - Se centra en el papel de las instituciones que definen el marco de comportamientos individuales y de políticas públicas. - Las instituciones son factor de orden, como de construcción de sentido para las acciones realizadas por los actores, - Hay varias ramas en esta teoría: histórica, elección racional, económica y sociológica. Todas apuntan a pensar en la evolución de las instituciones y su influencia en las dinámicas sociales, es decir, en un Estado en interacción con la sociedad.

ACTIVIDAD

A partir de la reflexión que provoque la lectura del texto siguiente, aplicar los elementos entregados anteriormente.

Derechos económicos, sociales y culturales de los grupos étnicos.

Las comunidades afrocolombianas

Fragmento tomado de Plataforma colombiana de DESC (2001).

(...)

312. Según los datos proporcionados por el Plan Nacional de Desarrollo, en 1999 la población afrocolombiana estaba conformada por 10,5 millones de hombres y mujeres, lo que representa el 26% de la población total colombiana. El pueblo afrocolombiano está presente en 800 municipios del territorio nacional, incluyendo las regiones Oriental y Amazónica. Los principales territorios afrocolombianos son las llanuras del Atlántico y del Pacífico, los valles medio y bajo de los ríos Magdalena y Cauca, Urabá y norte del

Cauca. Las concentraciones urbanas más importantes están en las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Santa Marta, Riohacha, Montería, Sincelejo, Buenaventura, Quibdó, Tumaco, Turbo y Guapi.

313. Las zonas geográficas de asentamiento de la población negra son las que soportan la mayor pobreza. En el departamento del Chocó se concentra el 90% de la población afrocolombiana; de ella, el 82% presenta niveles de necesidades básicas insatisfechas, casi el doble de los registrados para el promedio entre blancos y mestizos. El índice más alto de mortalidad infantil se encuentra en la Zona Pacífica. De cada mil nacidos, mueren 151 antes de cumplir un año de vida, o sea, cuatro veces el promedio nacional. La esperanza de vida en esta zona es de 50 años, mientras que en la zona andina es de 65 años. La región sólo cuenta con un médico por cada mil habitantes y una cama de hospital por cada 10 mil. Las condiciones sanitarias y los servicios de salud son escasos. El 79% de las muertes por cólera ocurren en esta zona.

314. Al igual que los pueblos indígenas, las comunidades afrocolombianas se ven afectadas por las acciones de los actores del conflicto armado y por los grandes megaproyectos, como el Canal Interoceánico Atrato - Truandó y la represa de Salvajina, entre otros.

315. La discriminación étnica de la cual son objeto las comunidades afrocolombianas, tanto a nivel oficial como social, conlleva consecuencias en el empleo, la educación y, en general, en el acceso pleno a sus derechos. Los datos existentes son claramente reveladores de esta situación: el 80% de las familias afrocolombianas tiene necesidades básicas insatisfechas, el 86% vive bajo condiciones de extrema pobreza y su tasa de desempleo es del 42%, casi tres veces la tasa nacional. Las tasas de analfabetismo para la población negra superan el 43% para la población rural y el 20% para la población urbana, frente a un promedio nacional de 23,4% para el sector rural y 7,3% para las áreas urbanas.

316. En cuanto a las condiciones sociales de la población afrocolombiana, las cifras no son más optimistas. El 80% de las comunidades afrocolombianas carecen de acueducto, aunque están surcadas por toda clase de corrientes de agua; en las poblaciones que lo poseen, el agua no tiene sistema de tratamiento y recibe infiltraciones del exterior, causando enfermedades gastrointestinales que hacen de los niños sus víctimas permanentes.

El servicio de alcantarillado es prácticamente inexistente y en los pocos municipios en que existe, la cobertura se reduce al sector central de la población, mientras el 70% de la localidad no dispone de tan vital servicio. Miles de pobladores de las comunidades negras no conocen la energía eléctrica y sus beneficios en la vida cotidiana.

317. En lo que se refiere a la educación, la desigualdad también es evidente. La cobertura del sistema educativo para los afrocolombianos es apenas del 60% en primaria, más de un 30% por debajo del promedio nacional. En secundaria, la distancia se amplía, pues para ellos sólo existe una cobertura del 38%, en tanto que para las comunidades mestizas el promedio es del 88%. Y en cuanto a los estudios superiores, sólo es de un 1%, una décima parte del promedio nacional.

318. Se puede señalar que gran parte de la educación en las comunidades negras continúa siendo administrada y controlada por la Iglesia Católica Misionera, bajo la llamada "educación contratada", forma jurídica que adoptó en 1975 el antiguo Convenio de Tierras de Misiones que regía desde 1886. Este tipo de educación no tiene en cuenta las particularidades culturales de las comunidades afrocolombianas.

319. En materia de salud, las comunidades negras son víctimas de enfermedades como el sarampión, la malaria, la tuberculosis, el piam y la *leishmaniasis*. El 15% de la población infantil presenta algún grado de desnutrición y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ofrece atención sólo al 15% de la población infantil menor de 7 años, limitando su acción a los centros urbanos importantes.

320. La vivienda de las comunidades afrocolombianas del Pacífico, algunas poblaciones de la región Caribe y los barrios tuguriales negros de las grandes ciudades presentan hacinamiento en un 80%, carecen de servicios públicos y son construidas con materiales semipermanentes, las más de las veces en zonas de inundación periódica.

321. En las zonas urbanas, una encuesta sobre población negra en Medellín reveló que el 34,5% de esta población estaba desempleada, un 52% del total se desempeñaba como obreros rastos, el 35,7% en el servicio doméstico y un 9% eran trabajadores informales.

REFLEXIÓN

Según la lectura:

1. ¿Qué elementos específicos deben contener las políticas públicas en materia de DESC para el caso de las comunidades afrocolombianas?
2. Frente a uno de los DESC que se le está violando a las comunidades afrocolombianas, recordar los elementos que hacen parte de las políticas públicas y elaborar: los objetivos colectivos, las metas y acciones y los resultados esperados.
3. De los enfoques teóricos expuestos, ¿cuál tomaría para desarrollar políticas públicas para las comunidades afrocolombianas? ¿Por qué?

Ejercicio para conocer más sobre políticas públicas

Evaluemos las políticas públicas que conocemos a la luz de las características que se mencionan a continuación.

Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; esos cursos de acción y flujos son desarrollados por el sector público, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado.

Las políticas públicas de excelencia tienen características que favorecen una mejor discusión política (...):

1. Fundamentación amplia y no solo específica (¿qué se pretende con la política? ¿A dónde vamos?)
2. Estimación de costos y de alternativas de financiamiento (¿cuánto cuesta?, ¿de dónde saldrán los recursos?).
3. Factores para una evaluación de costo-beneficio social (¿cuál es el costobeneficio social?).
4. Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?).

5. Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega? ¿O qué se inicia?).
6. De apoyos y crítica probables (políticas, corporativas, académicas).
7. Oportunidad política (¿para qué es oportuna?).
8. Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero?, ¿qué condiciona qué?)
9. Claridad de objetivos (¿cuáles son los objetivos planteados? ¿Se han cumplido?).
10. Funcionalidad de los instrumentos (¿son útiles los instrumentos diseñados?)
11. Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia).

Basado en Lahera (2004).

5. Tipos de políticas públicas

Así como hay un vasto universo conceptual sobre políticas públicas, hay también diversas clasificaciones. En este manual tomamos la clasificación que propone Lowi (citado por Röth 2002), por el interés que suscita. El siguiente cuadro sintetiza los puntos más relevantes de su propuesta.

TIPO DE POLÍTICA	CARACTERÍSTICAS	EJEMPLOS
Distributiva	Son las que suministran servicios públicos a los ciudadanos.	Ley general de educación
Constitutiva	Son las que crean condiciones materiales para la producción.	Programa de Infraestructura para el Desarrollo Regional Plan 2.500.
Reglamentaria	Son las que tienen que ver con el orden público y buscan regir el comportamiento humano.	El Código de tránsito.
Redistributiva	Son las relacionadas con la transferencia de ingresos a la ciudadanía, las empresas o colectividades.	El sistema de seguridad social en pensiones.

La clasificación de las políticas públicas estudiadas nos permite analizar y comprender que las características de cada tipo de política marca notoriamente el camino que va a seguir y puede orientar el tipo de acciones que se deben desarrollar en el enfoque de los DESC.

Sin embargo, otro elemento interesante al estudiar los tipos de políticas públicas es el debate acerca de la *focalización* y la *universalización*. Aunque ambas se consideran como alternativas de política, se diferencian por su conveniencia relativa en términos de equidad, igualdad de oportunidades y justicia. ¿Deben las políticas públicas ser universales o los recursos deben ser focalizados? El cuadro siguiente entrega algunos elementos para evaluar cada caso²³.

23. Basado en Vargas (2000).

Universalización

Su fundamento radica en que el Estado debe garantizar de manera efectiva los *derechos básicos*, distribuyendo los recursos disponibles entre *todos los ciudadanos*, estos recursos son recuperados por la vía tributaria directa y los fondos de quienes tienen mayores ingresos.

Una de sus tareas es entregar incentivos a quienes están dispuestos a pagar por servicios que están por encima del estándar universal (autoidentificación).

Por ejemplo, en Europa, la pobreza se ha combatido exitosamente en el marco de políticas centradas en la garantía de servicios con cobertura universal.

Se ha señalado que este enfoque se presentó como una utopía en los países pobres y generó graves problemas fiscales e inflacionarios, cuando se pretendió ir más allá de las posibilidades presupuestales y sin contar con políticas fiscales radicales en la redistribución del ingreso y la riqueza.

Focalización

Es una herramienta de asignación de recursos que ha logrado consolidarse como una política de gerencia social, preocupada de la eficiencia y la eficacia. Empezó a implementarse desde los noventa (procesos de ajuste y reestructuración institucional, graves déficit fiscales, auge de los fondos de emergencia).

En un mundo con recursos escasos, focalizar surge como la alternativa más atractiva de concentrar los beneficios en los segmentos de la población que más lo necesitan.

Un ejemplo es el uso que el Banco Mundial le ha dado a la focalización como estrategia para reducir la pobreza, diseñando programas en pro de las poblaciones más vulnerables.

La focalización puede generar consecuencias indeseables: estímulo a la no superación y no liberación de la capacidad productiva de las personas (renunciar a cualquier esfuerzo por mejorar sus condiciones de vida).

Además, puede llevar al desencanto de los sectores medios y altos: que desconozcan la legitimidad del Estado y se genere una evasión tributaria.

LECTURA COMPLEMENTARIA

Sarmiento 2003 (fragmento).

Diseño y formulación *versus* construcción democrática

Se ha criticado por burocráticas y centralistas las políticas públicas diseñadas y formuladas por expertos e instancias del gobierno. Al contrario, se afirma que una política pública no debe ser diseñada sino construida en un amplio proceso de consulta popular. Esta última tendencia ha tendido a degenerar en 'basismo', antiintelectualismo irracional y en populismo. Como todos los extremos, estos son viciosos.

Con fundamento en el conocimiento acumulado, en la evaluación de las experiencias y en los marcos del derecho internacional, la Constitución política del país y las políticas nacionales dictadas por el sector del poder que controla democráticamente el gobierno, deben diseñarse y formularse las bases de las políticas públicas, en cumplimiento de los deberes y obligaciones del Estado.

Una vez formuladas, estas bases deben pasar a la consulta, concertación y ajustes, para que ganen en legitimidad y viabilidad política. Por tanto, en forma similar a como sucede con los planes de desarrollo, las políticas públicas deben pasar inicialmente por su diseño y formulación para después legitimarse y concretarse en un amplio y plural proceso de construcción democrática.

Políticas de gobierno *versus* políticas públicas de Estado

Bastante se afirma que las políticas de gobierno son demasiado cortoplacistas y no permiten una visión estratégica. Para solucionar estas deficiencias, se promueven las políticas de Estado prospectivas y de largo plazo. Estas últimas, por lo general, terminan, después de un agotador proceso de consulta y elaboración, en un documento académico sin aplicación real, cuando pasa de un gobierno a otro el periodo para el cual fue formulado.

Nuevamente, la flexibilidad en la formulación estratégica de las políticas (teniendo en cuenta las oportunidades y amenazas, las debilidades y las fortalezas, los cambios previsibles y el factor aleatorio) debe permitir combinar las políticas establecidas por un gobierno legítimamente elegido con los planes de acción formulados al mediano y largo plazo, sobre el sustento del Estado social y democrático de derecho y la legislación internacional. Un ejemplo de esta combinación de políticas de gobierno y de Estado son los planes de gobierno orientados hacia la infancia y los planes de acción decenales impulsados hacia este grupo poblacional por el sistema de las Naciones Unidas, del cual hace parte y con el que tiene compromisos el Estado y por tanto el gobierno correspondiente.

Inclusión *versus* priorización

En una época que ha puesto de relieve los discursos éticos que defienden los valores de la pluralidad, la concertación y el reconocimiento de la igualdad en la diferencia, las políticas públicas tienden a ser inclusivas.

En los procesos de consulta y concertación de políticas de juventud, la inclusión es un tema relevante: nadie debe quedar por fuera, todos los discursos y requerimientos son válidos. No obstante, una política del tipo "de todo para todos" no es operativa ni viable política ni financieramente. En un mundo donde la economía es una realidad, el conflicto entre recursos disponibles y necesidades sentidas es inevitable que conduzca a la priorización en la atención de algunas de estas necesidades. Más realista es entonces la consigna "lo prioritario para todos".

La priorización exige, para su legitimidad, que sea en un proceso de consulta democrática donde se decida, tal como viene sucediendo en Portoalegre (Brasil), de manera participativa y pública, la asignación de las finanzas públicas. Además, esta priorización se convertiría, para los participantes, en una escuela política de conocimiento de las reglas y procedimientos de la democracia.

Enfoque sectorial, producto intersectorial *versus* enfoque intersectorial, producto suprasectorial

Las prácticas institucionales tienden a ser sectoriales. Difícilmente en prácticas culturales e institucionales tan arraigadas se pueden dar cambios en el corto plazo.

No obstante, con la introducción de los enfoques integrales y transversales de las políticas del ciclo vital, de género, ambientales, poblacionales, etcétera, las políticas tienden a ser intersectoriales, en la medida en que tienden a resolver problemáticas complejas o a beneficiar grupos sociales específicos. Por tanto, es posible combinar un enfoque sectorial en una perspectiva intersectorial (articulación entre la oferta y las demandas de las políticas sociales) generando sinergia y, en consecuencia, productos suprasectoriales.

Asistencialismo *versus* inversiones en instituciones y prácticas culturales para el desarrollo

Uno de los cambios importantes en el enfoque de las políticas sociales consistió en pasar del sector social, concebido como suma de gastos en programas de asistencia social para suplir algunas carencias de individuos, a uno que otorga prioridad a la inversión en instituciones y prácticas culturales para el desarrollo de los grupos y de los individuos que la conforman.

No obstante, en la situación de alta vulnerabilidad de sujetos o grupos sociales que no se encuentran organizados o de desastres imprevistos que afectan a unos colectivos las acciones asistencialistas son necesarias, de manera temporal, en un enfoque de derechos ciudadanos y ciudadanía incluyente.

Programación desde la oferta *versus* programación desde la demanda

En lo referente a los programas, se ha pasado de un diseño desde la oferta a una programación desde la demanda, es decir, desde la capacidad de las personas para intervenir en su propio desarrollo, por medio de la identificación de sus propias necesidades y de sus propios medios. Este cambio requiere pasar de una concepción de Estado centrado en procedimientos, a una concepción de Estado como promotor de desarrollo.

Pero igualmente, el Estado, al fijar la prioridad de sus políticas, deberá hacer una oferta programática (por ejemplo, la política nacional de salud sexual y reproductiva, construida en la consulta y el consenso) que atienda las demandas concretas para lograr de esta manera un equilibrio social de las políticas públicas.

Centralismo *versus* descentralización

Desde la perspectiva del Estado, se va de un Estado centralista, cuya presencia y acción se confunde con la del gobierno nacional, a la descentralización como proceso de transferencia de poder y articulación de los niveles del Estado, con autoridades de elección popular y con la activa participación en la gestión pública de las organizaciones sociales y privadas, para generar el compromiso de las administraciones territoriales y solucionar los problemas de sus ámbitos de influencia.

Sin embargo, los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad llevan a un trabajo coordinado entre los diferentes niveles del Estado y a un equilibrio entre el centralismo y la autonomía local, donde el Estado Central debe fijar políticas nacionales, orientar los marcos normativos de las políticas, dirigir, coordinar, hacer seguimiento y evaluación de la gestión, capacitar, dar asistencia técnica, convocar y crear escenarios de participación.

REFLEXIÓN Y ACTIVIDAD

1. Leer con atención los dilemas enunciados
2. De los 7 dilemas mencionados, escoja uno para explicarlo a través del caso concreto de una política pública en su municipio.
(Dar un tiempo de 10 minutos para organizar la presentación por grupos. Se pueden usar técnicas como Las estatuas²⁴, el sociodrama, las carteleras u otras, para complementar las presentaciones).
3. Existen otros dilemas en el tema de las políticas públicas. Se mencionan algunos a continuación²⁵:

Otros posibles dilemas:

- Focalización *versus* universalización.
- Democracia participativa *versus* democracia delegativa (representación)
- Autogestión y autonomía *versus* regulación y producción de acción Pública
- Necesidades básicas (carencias) *versus* derechos
- Sociedad civil y Estado como opciones *versus* estado, sociedad civil y esfera privada como instancias constitutivas de las relaciones sociales.
- Individuos *versus* familias y comunidad organizada.
- Evaluación de productos *versus* evaluación de procesos.
- Lo temático *versus* complejidad estructural.

Hacer grupos de discusión para definir en relación con estos dilemas las siguientes preguntas:

- ¿Existe dilema o conflicto entre las dos posturas presentadas?
- ¿Cuál de las dos posturas predomina sobre la otra? ¿Por qué?

24. Es un juego realizado por grupos, que consiste en que cada grupo representa una escena sin movimiento de los personajes. Los grupos que están observando deben descubrir lo que se está representando.

25. Tomados también de Sarmiento (2003).

6. ¿Conviene mirar por etapas las políticas públicas?

Comprender las políticas públicas por etapas es una herramienta desarrollada por Jones en 1970. Se conoce como *policy cycle*. Las fases o etapas de una política se presentan en el siguiente cuadro:

FASE I Identificación de Un problema	FASE II Formulación de soluciones o de Acciones	FASE III Toma de Decisiones	FASE IV Implementación	FASE V Evaluación
<ul style="list-style-type: none"> - Apreciación de Los Acontecimientos. - Definición de un Problema. - Agregado de Intereses - Organización de las demandas - Representación de acceso ante las autoridades 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración de respuestas. - Estudio de Soluciones - Adecuación a los criterios 	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de una coalición - Legitimación de la política elegida 	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecución - Gestión y administración - Producción de efectos 	<ul style="list-style-type: none"> - Reacciones a las acciones - Juicio sobre los efectos - Expresión
Demanda de la acción pública	Propuesta de una respuesta	Política efectiva de acción	Impacto sobre el terreno	Acción política o reajuste

Como se advierte, es una secuencia de momentos en la que se diferencian algunos escenarios. Aunque puede verse alguna utilidad y se ha generalizado su uso, pues permite el análisis de cualquier tipo de política, es un poco rígida. En la realidad, una política pública no se puede analizar de manera lineal, pues ocurre con frecuencia que puede iniciarse en cualquier etapa y no requerir que se cumplan todas.

EJERCICIO. Con el texto siguiente, aplicar los elementos entregados anteriormente sobre políticas públicas. Al final de la lectura se formulan algunas preguntas que ayudan en esta aplicación.

Actividad voluntaria o empleo precario: el trabajo comunitario de las mujeres

(Tomado de Alva y otras 2001)

El Programa Nacional Wawa Wasi está dirigido a sectores pobres. En él, mujeres de bajos ingresos, en su propia vivienda o en locales comunales, asumen el papel de madres cuidadoras de niños menores de tres años, a fin de facilitar el acceso de las mujeres al mercado laboral.

En el Perú, se estima que de un total de un millón 800 mil niña/os menores de 6 años, aproximadamente 891.500 niña/os menores de 3 años viven en situación de pobreza o

Extrema pobreza. Sin embargo, el Plan Nacional de la Infancia en Educación al 2000, advierte que más del 90% de los/las infantes de 0 a 2 años son desatendidos por el sistema educativo, siguiendo las/los niñas/os de 3 años con el 59%, mientras que los de 4 años alcanzan el 37% sin atención infantil y se reduce al 17% a nivel de niños y niñas de 5 años.

La creciente participación de las mujeres en el mercado laboral, en la década de los 90, es un factor también a considerar en las políticas de cuidado infantil, ya que se requieren programas de soporte para madres y padres que trabajan con responsabilidades familiares. Frente a la demanda social, el Programa Nacional Wawa Wasi orienta su intervención desde un enfoque de "combate a la pobreza", utilizando como base del mismo a las mujeres. No obstante, las madres cuidadoras quedan invisibilizadas con relación a sus capacidades y derechos como trabajadoras, así como la responsabilidad del Estado en éste servicio de interés público.

Su concepción tiene como marco "Las estrategias de lucha contra la pobreza" y otras orientaciones de la política social estatal de los 90, una de las cuales es el enfoque privatizador de los servicios sociales. Sus lineamientos se formulan en un contexto de política económica y social en que el mercado juega el papel de referente fundamental.

El plan de financiamiento del programa supuso un total de 75 millones de dólares con aporte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el gobierno peruano. El programa tiene implícito conceptos propuestos por el BID para la reforma social en Latinoamérica, respecto a que el Estado debe transferir progresivamente a la sociedad civil -- asociaciones, organizaciones de base, ONG-- la responsabilidad de llevar adelante los servicios sociales, además de movilizar medios y recursos adicionales de la comunidad, para aliviar el presupuesto estatal.

Con tal sentido, la estrategia del programa se sustenta en la gestión comunal y una red asistida por sectores gubernamentales. El soporte principal corresponde al trabajo de madres cuidadoras, quienes son el eje central de la relación entre el comité de gestión, los comedores y la comunidad. Sin embargo, el trabajo que brinda la madre cuidadora es considerado una "prestación voluntaria".

El programa ha optado por una estrategia selectiva y focalizada, en tanto va dirigida a grupos meta determinados, en este caso, hacia pobres y pobres extremos. Sin duda, las/los niñas/os de sectores urbano marginales y rurales tienen menos oportunidades de educación y atención, además de estar más expuestos a riesgos como desnutrición, subestimulación, maltrato, etcétera. Esto implica la necesidad de atender un problema real de inequidad social y de género. No obstante, es fundamental abrir el debate entre quienes optan por políticas focalizadas y quienes asumen la posición del derecho universal de una atención integral para todos y todas las niñas menores de tres años.

REFLEXIÓN

1. ¿El Programa Nacional Wawa Wasi es una política pública? ¿Por qué?
2. Recordando los tipos de políticas públicas, ¿a cuál se acerca más este Programa?
3. ¿El trabajo comunitario de las mujeres es una forma de política pública? ¿Por qué?

7. Las políticas públicas, un juego de estrategias²⁶

Como se podrá observar, la incidencia en políticas públicas tiene en la práctica una gran semejanza con los juegos de estrategias, no sólo porque cada movimiento que los diferentes participantes o actores involucrados realizan tiene el propósito de consolidar su posición y acercarlos al objetivo que persiguen, sino también porque precisan de cierto conocimiento para jugar, capacidad para analizar los movimientos de los otros y así tener posibilidades de triunfar pero, sobre todo, porque nadie sabe a ciencia cierta quién o quiénes van a ganar.

En ese sentido, la incidencia en políticas públicas puede ser comparada con un juego de estrategias en el que a veces unos actores ganan todo y otros lo pierden todo: a veces unos ganan algo, otros también y otros lo pierden todo. Incluso a veces todos los participantes pueden sentir que han perdido lo verdaderamente importante.

Pero no nos confundamos: comparar la incidencia en políticas públicas con un juego de estrategias es sólo un recurso pedagógico para explicar cómo se efectúa. La realidad NO es un juego y, por lo tanto, debemos tener mucho cuidado con los movimientos que vamos a hacer, para incidir en el tablero de determinada política pública.

- **Las actorías sociales: los jugadores**

LECTURA

Tomada de Santos (2003).

¿En qué contexto debatimos hoy la cuestión de la democracia en nuestros países y en el mundo?, es decir, ¿en qué situación nos encontramos? Lo que caracteriza a la sociedad moderna es que es una sociedad en la que hay una discrepancia interesante entre las experiencias que vivimos y las expectativas que tenemos. Las sociedades antiguas eran sociedades en donde había una simetría entre experiencias y expectativas: El que nacía pobre, moría pobre; quien nacía analfabeto, moría analfabeto.

Por el contrario, la sociedad moderna ha intentado recrear esta discrepancia: quien nace pobre, puede morir rico; quien nace iletrado, puede morir como padre de un médico o un abogado. Esa posibilidad de que las expectativas sobrepasen las experiencias es fundamental para nuestra interpretación del mundo y para llamar esa discrepancia usamos diferentes palabras: progreso, desarrollo, modernización, revolución, reformismo. En suma, espera con esperanza. Hoy vivimos un tiempo en que, para la gran mayoría de la población mundial, esta discrepancia se invirtió: las experiencias actuales son probablemente muy difíciles, pero las expectativas son todavía peores. Es decir, la idea de que si hay una reforma a la salud, a la seguridad social, o a la educación, no es para mejorar sino para empeorar. Por eso hoy la gran mayoría de la población mundial espera sin esperanza.

26. Los párrafos que siguen son tomados de Fundación ChasquiNet (2004).

Pero no es simplemente que las expectativas son negativas, es que para una parte grande de la población mundial ni siquiera hay expectativas. *Hoy tenemos un colapso total de expectativas*: quien come hoy no sabe si comerá mañana; quien está vivo hoy puede estar muerto mañana; quien envió a su hijo a la escuela este año, no sabe si lo podrá enviar el año entrante. *Este colapso de expectativas es el colapso de la sociedad misma, el colapso del contrato social, es el contrato de las poblaciones desechables, son procesos de exclusión irreversibles*. La gente deja de ser ciudadana y es el paso de la sociedad civil a los que yo llamo sociedad incivil: tanta gente que vive con desigualdad y donde hay un colapso total de expectativas porque están totalmente dependientes de fuerzas poderosas sobre las cuales no tienen ningún control. El obrero hoy está contratado, pero si no hay un contrato colectivo o una ley laboral, mañana puede no tener empleo y no tiene ninguna posibilidad de reaccionar. Esta capacidad que los poderosos tienen de veto sobre la vida de los débiles y los vulnerables permite que emerja en nuestras sociedades un fenómeno que he llamado el fascismo social.

El escenario que describe el profesor Santos es el escenario real en el que todos los días nacen y se desarrollan las políticas públicas; en este escenario se pueden identificar las diferentes actorías sociales, que dan vida a todos los conceptos, enfoques, clases, etapas de las políticas públicas.

Sobre actorías sociales existen diferentes definiciones. Algunos usan este concepto como sinónimo de movimiento social, sociedad civil, comunidad. En fin, todos coinciden en relacionarlos con una fuerza cambiante, renovada, propositiva.

Riechman y Fernández elaboran una definición interesante de *movimiento social*:

es un agente colectivo movilizador, que persigue el objetivo de provocar, impedir o anular un cambio social fundamental, obrando para ello con cierta continuidad, un alto nivel de integración simbólica y un nivel bajo de especificación de roles y valiéndose de formas de acción y organización de variables (Riechman y Fernández 2004, 37).

Con el paso del tiempo, estas actorías o movimientos sociales han tenido que asumir nuevas dinámicas. En el siguiente cuadro se indican las diferencias básicas entre los nuevos y los viejos movimientos sociales.²⁷

Nuevos movimientos	Viejos movimientos
<p>Se orientan fundamentalmente al logro de cambios de esferas más cercanas a la cultura y a la vida cotidiana. Su objetivo no es asumir el poder estatal, sino desarrollar formas de contrapoder "de base", para transformar hondamente la vida social.</p>	<p>Se orientan fundamentalmente al logro de cambios políticos, expresados en normas jurídicas y composición de los espacios de decisión.</p>

27. Elaborado sobre la base de Urán (2004).

Nuevos movimientos	Viejos movimientos
Su composición social es heterogénea, tanto en términos de clases socioeconómicas como culturales.	Su identidad se fundamenta en la homogeneidad de clases sociales.
Se trata de estrategias de autorregulación colectiva, que tiende a devolver el poder a la sociedad, en lugar de concentrarlo exclusivamente en el Estado.	Tienden a reclamar y a demandar acciones básicas desde el Estado.
No comparten una concepción lineal de la historia, ni la creencia en el progreso, entendido como desarrollo material y moral interminable. Es una crítica a la sociedad productivista y de consumo.	Creencia en la inmanencia del progreso y el desarrollo científico tecnológico. Comparte con el pensamiento liberal una tendencia productivista e industrialista.
Son una crítica práctica de las estructuras políticas verticales y centralistas patriarcales. Actúan independientemente de los partidos, aunque pueden coordinarse con los mismos. Es una intención por combinar intereses temáticos en una sola fuerza sociopolítica, preservando al mismo tiempo la autonomía de los diferentes movimientos.	Tiende a la coordinación centralizada de la acción y a no estar desligado de los partidos políticos, a los que solían ver como correas de transmisión de sus programas o plataformas políticas.
Se presenta una politización de la vida cotidiana y del ámbito privado. De ese modo se intenta desarrollar formas alternativas de convivencia, producción y consumo, transformando en el proceso a los hombres y mujeres concretos que componen la sociedad.	Tiende a desligar las reivindicaciones políticas macro de cambios concretos en la forma de vida cotidiana, tanto familiar como comunitaria.

Al relacionar los tipos de políticas públicas mencionados antes (punto 5) y las características principales de los actores o movimientos sociales, Nancy Fraser plantea una idea muy interesante sobre la justicia bivalente: los movimientos sociales tradicionalmente concebidos tienen como objetivo reclamar y demandar acciones básicas que el Estado debe materializar en políticas públicas de tipo redistributivo.

Recordemos que este tipo de políticas entrecruzan dos elementos: su ejercicio o aplicación opera directamente en el entorno de la sociedad y su efecto es directo e inmediato; para algunos autores, las políticas redistributivas están relacionadas con el régimen democrático, por las similitudes de sus fines. Un ejemplo de redistribución de un grupo a otro se presenta en la política de seguridad social en pensiones, porque los trabajadores activos aportan parte de su salario para sostener a los pensionados, aunque estos, durante su vida productiva, también hicieron los aportes correspondientes para asegurar su pensión.

Sin embargo, para Nancy Fraser, estos movimientos sociales corren un grave peligro, pues si su razón de ser se satisface con una política de redistribución, en el fondo nunca alcanzarán la justiciabilidad de

su situación desigual, ya que no solo hay discriminación en la igualdad material, sino que la mayor desigualdad se presenta en el plano cultural y simbólico.

Es por eso que se propone, además de la redistribución, una política de reconocimiento, que remueva la discriminación existente en todos los planos. Por ejemplo, las minorías (étnicas, sexuales, culturales, religiosas, etcétera) ya están accediendo a algunas de las políticas de redistribución: acceden a servicios de salud, participan de programas de atención humanitaria. Sin embargo, siguen siendo discriminadas, pues no se ha roto con el imaginario social y cultural de que son menos y su opinión no cuenta; por ello que estas minorías lograrán la garantía y el respeto de sus derechos si continúan incluyendo en sus exigencias tanto su igualdad material, como la equidad social y cultural.

● El contexto colombiano: el gran escenario

Con algunas claridades acerca de lo que son las políticas públicas, sus elementos principales, los diferentes enfoques existentes para abordarlas, los tipos de políticas, sus etapas y el papel de las actorías sociales, es necesario reconocer que en el mundo real todas estas construcciones teóricas están inmersas en relaciones de poder, dominación y explotación.

El profesor Luis Jorge Garay presenta de manera analítica el panorama de nuestro país:

Colombia es una sociedad caracterizada por una profunda exclusión social. Se podría afirmar que se encuentra en un nivel equiparable a la Colombia de hace veinte años en muchos aspectos del ámbito económico y social, en tanto que en otras dimensiones, como la civil y política, se encuentra enfrentada a una problemática crítica. Es decir, no obstante los logros que ha habido, el ordenamiento social colombiano dista hoy seriamente de los propósitos planteados por la Constitución de 1991. Para ilustrar la problemática de la exclusión en su dimensión económica y social, conviene resaltar que la sociedad colombiana está marcada por graves disfuncionalidades críticas (Garay 2003).

A continuación se presentan algunos datos interesantes del panorama de exclusión de nuestro país.²⁸

SUMAS	RESTAS
<ul style="list-style-type: none"> ● Cambiar la condición de pobres (es decir, que tengan alimentación para satisfacer los mínimos vitales) de los 11 millones de habitantes que hoy están en condiciones de indigencia. <p>COSTO: cerca de 2,3% del PIB. Hoy el Estado colombiano le dedica recursos al problema de la alimentación por un monto inferior al 0,7% del PIB, a pesar de la gravedad del problema; recuérdese que de esos once millones de</p>	<p>El gasto que realiza la sociedad en defensa y seguridad alcanza el 5,4% del PIB (2,1% se destina a las Fuerzas militares, 0,3%, para otras entidades de las fuerzas; 1,2%, para la Policía, 1,1%, para la seguridad privada legal). El 0,7% proviene de ayuda estadounidense.</p> <p>En la mayoría de países de Latinoamérica este gasto no supera el 3,0% del PIB.</p>

28. Basado en Garay (2003)

SUMAS	RESTAS
<p>personas, cuatro son niños menores de quince años.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Educar debidamente a los 3 millones de niños y jóvenes en edad escolar que permanecen sin atender a las aulas. <p>COSTO: el Estado debería dedicar recursos del orden del 1,4% de PIB.</p>	<p>La justicia se caracteriza por ser un sistema excluyente socialmente. La impunidad social supera el 70% de los casos.</p> <p>la inasistencia alimentaria es la segunda conducta considerada delictiva más frecuente. La violencia intrafamiliar es la cuarta conducta. Hoy en el área civil, el 75% de la actividad de los juzgados se dedica a la resolución de procesos ejecutivos, lo que le cuesta al Estado cerca de 170 mil millones de pesos al año, con la peculiaridad de que en el 90% de los procesos, el demandante es una entidad del sector financiero y en un 95% de los mismos se falla a favor del acreedor.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Brindar salud básica al 40% de la población que no tiene acceso a ella. <p>COSTO: habrían de destinarse recursos por un 1,3 por ciento del PIB.</p>	<p>Ante el desequilibrio estructural de las finanzas públicas, tendría que hacerse un ajuste fiscal para asegurar la sostenibilidad de la deuda pública y avanzar en ciertas reformas sociales inaplazables, de un orden de 3,5%-4,0% del PIB en los próximos años.</p> <p>Una forma de hacerlo es avanzar seriamente en la lucha contra la evasión --que alcanza a cerca de un 3% del PIB, la recuperación de cartera de la DIAN --que hoy llega a cerca de un 1% del PIB-- y la eliminación de exenciones injustificadas --por un 1,5%- 2,0% del PIB.</p>
<p>Sólo el 19,8% de la población económicamente activa está cubierto por el sistema de pensiones y hoy la deuda pensional equivale a más del 200% de PIB. Casi totalidad de la población pobre está por fuera del sistema.</p>	<p>La deuda pública se triplicó en proporción del PIB en apenas cinco años: pasó del 14,4% en 1996, al 45,2% en 2001, además de los intereses del 4,8% y 3,8% del PIB, en los próximos tres años.</p>
	<p>La corrupción, las fallas administrativas del Estado y el malgasto de recursos alcanzan un monto del orden del 3,0%-3,5% del PIB.</p> <p>La desviación de recursos públicos en favor de intereses privados, las nuevas formas de contratación pública y de administración de servicios públicos son algunos ejemplos de este punto.</p>

Como se puede observar, la relación entre las sumas y las restas en nuestro país denota un escenario complicado para la exigibilidad de los DESC.

Una somera comparación²⁹ entre la demanda de recursos públicos para la instauración de un sistema integral de protección social y la realización del ajuste fiscal, por un lado, y la liberación de recursos para el erario público del desmonte de privilegios y de la modificación de parámetros en los sistemas tributarios, pensional y de salud, de la lucha contra la corrupción y las fallas administrativas del Estado, por otro lado, muestra que sí sería posible conciliar un avance progresivo hacia la inclusión social con el ajuste fiscal y el crecimiento económico. Un requisito indispensable para ello es la configuración y consolidación de una economía política del poder favorable a la transformación social hacia una democracia incluyente y moderna en el marco de un Estado social de derecho.

Es claro que la aritmética social permite deducir que sí es posible ir abordando progresivamente la inclusión y el desarrollo, siempre y cuando se altere fundamentalmente la aritmética del poder en favor de la equidad, la solidaridad y la eficiencia, en un régimen de mercado. Solo con una verdadera transformación social será dable pensar en la construcción de una democracia política, económica y social, en el sentido estricto del término.

Dilemas y escogencias sociales como los mencionados deben ser ámbito de la arena política, de lo público, no única y exclusivamente de unos pocos intelectuales, técnicos o especialistas escogidos, pero no elegidos por la decisión popular a través del voto. Es tarea de todos, desde el propio campo de acción ciudadana, ir construyendo visiones, esbozando alternativas, abriendo espacios y erigiendo compromisos para ir avanzando en ese propósito de la construcción de una verdadera democracia en el país.

• La realidad municipal: el escenario donde hay que jugar

Según la Constitución de Colombia, el municipio es una entidad territorial que goza de autonomía para la gestión de sus intereses y en los límites de la ley. Tiene derecho a gobernarse por sus propias autoridades, ejercer las competencias que le correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

En el capítulo III del título XI desde el artículo 311 al 321 de la Constitución se desarrollan los aspectos principales del régimen municipal. Aquí, el municipio se define como:

La entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado a la que le corresponde:

- Prestar los servicios públicos que determine la ley.
- Construir las obras que demande el progreso local.
- Ordenar el desarrollo de su territorio.
- Promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.
- Cumplir con las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Saltan a la vista las diferencias en una comparación propuesta en el *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003* acerca de las funciones que tienen las diferentes entidades territoriales:

29. Los siguientes párrafos se toman también de Garay (2003).

Competencias	Planeación	Ejecución
Nación	<ul style="list-style-type: none"> - Política nacional - Asesoría - Distribución de recursos - Dictar normas científicas, técnicas y administrativas - Monitoreo nacional incluyendo recolección, sistematización y análisis de datos 	Certificar a los municipios
Departamento	<ul style="list-style-type: none"> - Monitoreo - Coordinación - Asistencia técnica - Mecanismos de ejecución - Centros de reclusión 	Salud, educación y todas las demás competencias. Incluye MARC que no están a cargo del municipio
Municipio	<ul style="list-style-type: none"> - Seguridad ciudadana - MARC - Empleo - Servicios públicos - Vivienda - Sector agropecuario - Transporte - Materia ambiental - Deporte y recreación - Prevención y atención de desastres - Desarrollo empresarial e industrial - Atención a grupos vulnerables - Equipamiento municipal - Desarrollo comunitario - Fortalecimiento institucional - Restaurante escolar 	Seguridad ciudadana, Atención a grupos vulnerables y víctimas de la violencia, MARC, salud y educación (si se Encuentra certificado)

Todas las funciones que debe desarrollar el municipio están íntimamente relacionadas con la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales. Por tanto, aunque en ningún tratado o normatividad internacional vigente se mencione al *municipio* como garante de estos derechos, al ser parte fundamental del Estado también se obliga.

Sin embargo, para nadie es un secreto que en Colombia se ha adelantado un proceso de descentralización, que afectó notoriamente los niveles de responsabilidades: la nación delegó a las entidades territoriales nuevas responsabilidades y a la vez dispuso una forma para distribuir los recursos necesarios para su cumplimiento.

Ante estas nuevas funciones, se generó un crecimiento acelerado y exagerado de los gastos de los entes territoriales:

al no contar con las herramientas fiscales suficientes, [los municipios] comenzaron a depender en forma creciente de los recursos de las transferencias nacionales y a la

posibilidad constitucional de contratar deuda pública aprovechando el boom de liquidez y de crédito del sector financiero.

El proceso de contratación de deuda se mueve en medio de la corrupción, una renegociación en condiciones desventajosas de las tasas de interés y plazos de maduración, que han terminado en la pignoración de las rentas de los entes territoriales a sus acreedores impidiendo cualquier intento de inversión. De esta manera se margina a los ciudadanos de la posibilidad de un desarrollo equitativo a cambio de un explosivo endeudamiento y los gobiernos locales se ven sometidos a forzosos convenios de desempeño y eficiencia fiscal, y paradójicamente son los únicos que están cumpliendo con la cuota de pago, contrario a los resultados del gobierno central que incrementa ostensiblemente el gasto, alimentando así, el abultado déficit fiscal que pretende controlar (UNEB 2005).

Por ejemplo, el *Informe nacional de desarrollo humano* (PNUD 2003) establece que, al diferenciar los municipios, de las grandes ciudades, la distribución del gasto total anual y por habitante, para 1998, es notoriamente desigual:

	Municipios y Grandes Ciudades	Gasto total anual (Por Municipio y ciudad)	Por habitante
Municipios vulnerables	209	\$3.480.453.798	\$703
Grandes ciudades	6	\$41.649.835.000	\$3.015

LECTURA COMPLEMENTARIA

Consecuencias económicas y sociales de la crisis del endeudamiento territorial (Tomado de UNEB 2005)

El proceso de descentralización iniciado en Colombia a mediados de la década de 1980, ha presentado grandes dificultades en el logro de los objetivos de autonomía, desarrollo regional y mejora de las condiciones sociales de la población planteados en ese entonces.

La descentralización política, administrativa y fiscal se propuso como la mejor respuesta a las crecientes demandas sociales a nivel local y a la inconformidad frente a la poca representatividad y, por tanto, escasa legitimidad de los gobernantes locales. Este proceso se caracterizó como una devolución de los poderes locales a los territorios, lo cual implicaba una mayor autonomía en la forma en que debían ser usados los recursos en cada municipio o departamento.

La descentralización aparecía en ese contexto, como uno de los instrumentos propuestos desde la Constitución de 1991 para restituir a las comunidades la autonomía territorial

Que les permitiera llevar a cabo una estrategia autónoma de desarrollo desde la comprensión de sus necesidades y potencialidades. Así, las entidades territoriales asumieron la responsabilidad de dar cumplimiento a la promesa contenida en la Constitución de garantizar a todos los ciudadanos el cumplimiento de sus derechos económicos, sociales y culturales, entre los cuales se encuentran: el derecho a la seguridad social y atención gratuita y obligatoria en salud, a la educación, a la protección de la tercera edad, a gozar de servicios públicos y saneamiento básico que aseguren una vivienda digna, a la recreación, el deporte y el aprovechamiento del tiempo libre, a una remuneración mínima y estabilidad laboral, al pago oportuno y al reajuste de las pensiones, a la huelga y a la negociación colectiva.

El Estado no ha sido capaz de garantizar a la sociedad el cumplimiento de los derechos fundamentales, se habla así de la existencia de una deuda con la sociedad, en la medida en que la promesa contenida en la Constitución no ha sido cumplida, contrario a lo esperado, las condiciones de vida de la población se han deteriorado, la cobertura universal en salud y educación no se ha alcanzado y los niveles de pobreza y concentración del ingreso son cada vez mayores. Así mismo, la elección popular de alcaldes y los diversos mecanismos de la descentralización política no se tradujeron en una mayor participación de las comunidades en la administración de los municipios. Si bien se abrieron espacios para dicha participación, la capacidad de decisión y planeación de un proyecto de desarrollo local, quedó subordinada al cumplimiento de las metas fiscales impuestas desde el nivel central.

El modelo económico vigente determinó la necesidad de las entidades territoriales de endeudarse, para así poder dar cumplimiento a sus nuevas obligaciones de política social. Pero, las condiciones en las cuales se dio dicho proceso, conllevaron, en el mediano plazo, a incrementar los montos de la deuda y, por tanto, a un aumento de los recursos destinados por los municipios y departamentos al pago de la deuda contraída con las entidades financieras, frente a una reducción de aquellos asignados para la política social y para el desarrollo económico de las regiones.

(...)

Efectos sobre las principales variables sociales

Las condiciones sociales de la población han sido perjudicadas de una u otra manera por la forma como se ha llevado a cabo el proceso de descentralización, y por los cambios que éste ha generado en la política social. Sin embargo, las limitaciones a las que se vieron enfrentadas las autoridades locales desde el comienzo mismo de dicho proceso, condujeron al endeudamiento de las entidades territoriales, lo cual a su vez reprodujo las restricciones impuestas a la inversión y a la política social en el nivel local.

A pesar de los esfuerzos realizados las variables que se utilizan para medir la pobreza no muestran una mejora sustancial, por el contrario, algunas se han deteriorado especialmente a partir de 1997, como consecuencia de la crisis económica. Paralelamente, la distribución del ingreso se ha concentrado aún más en el mismo período, lo que demuestra que contrario a lo que se afirmaba al comienzo de la década, las reformas económicas han beneficiado sólo a unos pocos, mientras que la mayor parte de la población ve empeorar sus condiciones de vida.

En el caso de salud y educación, el principal objetivo de la política social era el fortalecimiento de la cobertura y la calidad, sin embargo las metas propuestas con la implantación del nuevo modelo de aseguramiento no han sido alcanzadas y el incremento del gasto social en salud no se ha traducido en mayores y mejores niveles de atención. La persistencia de población desprotegida evidencia el fracaso de la meta de cobertura universal proyectada para 2001, a lo cual se debe sumar la existencia de profundas desigualdades entre área urbana y rural y entre grupos de bajos y altos ingresos.

La situación financiera de los hospitales públicos en su conjunto, la llamada crisis hospitalaria, ha sido determinante en los resultados presentados, puesto que la capacidad de éstos de cumplir con los requerimientos de cobertura y calidad se limita por el hecho de que los ingresos transferidos desde los gobiernos central y territoriales no son suficientes para cubrir los gastos, que incluyen no sólo la atención de los ciudadanos, el pago de nóminas a los médicos y demás empleados, la compra de medicamentos y el mantenimiento de equipos e instalaciones. Además, no son girados a tiempo los recursos desde los demás actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud, como Entidades Promotoras de Salud (EPS) y Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS). La demora en el giro de los recursos desde estas entidades es consecuencia de la lógica misma del sistema de seguridad social, puesto que a pesar de que se sigan transfiriendo recursos a las entidades del sector, estos no llegan finalmente a las mismas, sino que se destinan a los intermediarios (financieros) del sistema.

La educación en países como Colombia se convierte en un factor fundamental para el desarrollo económico y social, por lo tanto las deficiencias que hasta ahora no han podido ser superadas se convierten en una prioridad de la política social en los próximos años. El problema de la educación se ha planteado en términos de su mayor cobertura, dejando de lado la preocupación por el mejoramiento de su calidad, en este sentido, el aumento del gasto dirigido a la vinculación de niños al sistema escolar ha sido importante. Sin embargo, el objetivo propuesto tampoco se ha alcanzado debido a una conjunción de factores que van más allá de las políticas desarrolladas hasta ahora.

Para la población entre 12 y 25 años se presentan tres posibles actividades excluyentes entre sí: a) participar en la fuerza de trabajo, sin importar si asiste o no a una institución educativa, en este caso hacen parte de la Población Económicamente Activa (PEA); b) tener como dedicación única la asistencia a un establecimiento educativo, en este caso, no se integran a la PEA; c) no estudiar ni participar en el mercado laboral, este grupo está clasificado como inactivo. El comportamiento de la tasa global de participación, la tasa de asistencia y la tasa de inactividad durante la década de 1990 muestra dos tendencias: entre 1991 y 1997 la población (entre 12 y 25 años) inactiva o trabajadora disminuyó paralelamente con un aumento de la asistencia escolar. Por el contrario, entre 1997 y 2000, las tasas de inactividad y asistencia escolar disminuyen y la tasa de participación en la fuerza de trabajo se incrementa. Esta situación refleja que la principal causa de deserción en el período analizado es la situación económica familiar, que obliga a los niños y jóvenes a vincularse al mercado laboral porque sus padres no pueden pagar su educación, o porque deben ayudar con la manutención de su casa.

Al igual que en educación y salud, los objetivos propuestos son la mayor cobertura y eficiencia en la prestación de los servicios básicos. Si bien las cifras disponibles muestran un aumento en la cobertura en la mayoría de los departamentos, con grandes diferencias entre las zonas urbana y rural; es necesario resaltar que esta mayor cobertura se ha llevado a cabo paralelamente con un aumento de las tarifas de cada uno de los servicios mencionados, en respuesta a la exigencia de una mayor eficiencia del gasto y de la necesidad de hacer aportes desde el nivel local a la financiación de las instituciones que prestan estos servicios, de las cuales el 35% son privadas o tienen capital privado. En consecuencia, se presenta una concentración del acceso a los servicios en los sectores de la población con capacidad de pagarlos, consolidando cada vez más la tendencia a la concentración del ingreso durante la década.

Ligado a ello, es importante plantear la discusión acerca de la calidad de los servicios, pues las condiciones ambientales y de salubridad son deficientes, en la mayoría de los casos los ingresos de los entes territoriales son muy limitados para cubrir la construcción de plantas de tratamiento de agua, rellenos sanitarios seguros y salubres para la población, sistemas adecuados para el vertimiento de las aguas residuales, así como, para recolectar las basuras periódicamente, o garantizar la prestación permanente de los servicios de energía y acueducto.

8. Políticas públicas, DESC y derecho al desarrollo

En este punto ligamos estos aspectos: las políticas públicas se convierten en las estrategias de exigibilidad, en las que se une un enfoque de economía desde lo social y una nueva mirada al desarrollo regional.

Entonces, es hora de hablar de *desarrollo*. En primer lugar, es necesario saber que *el derecho al desarrollo* es el *derecho-plataforma*, pues es el que sustenta los demás derechos. Sin embargo, los conceptos y las prácticas del desarrollo han generado inequidades. Mientras para algunos ha significado grandes beneficios, sobre todo en lo económico, para otros ha sido un fracaso. Se cuestiona duramente la imposibilidad del modelo de desarrollo imperante, pues con él no se ha logrado un crecimiento económico (PIB) con equidad e inclusión social. Muestra de ello son los resultados en pobreza (66%), miseria (31%) y empleo. Son situaciones que reflejan la crítica situación de los DESC en los países del tercer mundo.

Como responsables de tales violaciones a los DESC aparecen no solo los Estados: también las entidades financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial. Por tal razón, el tema del desarrollo no puede dejarse en manos de unos pocos. Es un asunto en el que todos nos vemos involucrados, en especial porque toca, como dijimos antes, con un derecho que es la plataforma de lanzamiento de los otros derechos.

En el *Preámbulo de la Declaración de Quito*³⁰ se evidencia el nexo tan fuerte e importante entre los DESC y el derecho al desarrollo. Este preámbulo deja constancia de que,

30. Consultada en www.pidhdd.org, en julio de 2006.

la falta de respeto y atención a los DESC está claramente demostrada por la creciente pobreza, hambre, falta de servicios básicos y discriminación que imperan en nuestra región, América Latina es la zona de mayor desigualdad social en el mundo y padece cientos de miles de muertes evitables cada año.

Hace ver que,

el desconocimiento de los DESC en América Latina proviene muchas veces de una reducción del problema a un círculo vicioso en virtud del cual la pobreza, la inequidad y la ausencia de desarrollo resultarían una consecuencia necesaria o lamentable -- según el enfoque adoptado-- de reglas económicas que no se pueden modificar, razonamiento que ignora que los derechos humanos, como principios universalmente aceptados, son los que deben establecer los marcos en que la economía debe operar.

Señala que,

la globalización del mercado y el pensamiento único, la integración económica que nace de las presiones económicas de los grupos de poder económico en el Norte, los ingentes recursos destinados al pago de la deuda externa de la región, los ajustes estructurales y los modelos de desarrollo fundados en el patrón neoliberal representan grandes amenazas a los DESC.

En este panorama, aparecen voces que reafirman que el ser humano debe ser el fundamento del desarrollo, cuestión ampliamente defendida por los derechos humanos. De ahí que las políticas públicas se convierten en las estrategias de exigibilidad en las que se une un enfoque de economía desde lo social y una nueva mirada al desarrollo regional.

LECTURA

Tomada de Corporación Viva la Ciudadanía (2005)

- Los Informes de las Naciones Unidas sobre el estado del desarrollo mundial y nacional, los informes de la Contraloría General de la República y de centros de investigación ofrecen elementos para una amplia deliberación sobre la situación de pobreza e inequidad social en el país.
- La finalización de las negociaciones del TLC Colombia-Estados Unidos a mediados del año 2005, hacen muy probable la firma del tratado por parte de los respectivos gobiernos, lo que implica la aprobación o no aprobación del Congreso de la República y el control constitucional por parte de la Corte Constitucional. En esta fase emergen propuestas del movimiento social y mandato indígena como promover acciones de referendo frente al TLC por sus efectos nocivos para la economía y para la población colombiana, además de ejercer una fuerte presión en el Congreso de la República para que no sea aprobada la ley del tratado.

- El contexto institucional descentralizado de Colombia requiere del avance en la construcción de nuevas maneras de hacer política pública con un sentido de inclusión y democracia, dado que la participación sin resultados limita las posibilidades de desarrollo y encoge los espacios de lo público. Por lo anterior, el presupuesto participativo es un eje de actuación principal en la formulación de políticas públicas en el propósito de democratizar las relaciones del Estado con la sociedad y la creación de una esfera pública amplia. Los presupuestos participativos contribuyen a dar el paso de la democracia formal característica de los sistemas de ciudadanía de baja intensidad a una participativa de alta intensidad.

• Globalización y DESC

Definir globalización es algo complejo y abarca una inmensidad de conceptos y relaciones; para algunos expertos, la globalización es un concepto descriptivo: ¿qué está ocurriendo hoy? Para otros, está relacionada con un concepto prescriptivo: ¿qué podrá o deberá ocurrir?

LECTURA

Tomada de Observatori DESC (2003)

Para algunos observadores, se trata de un fenómeno reducido al ámbito de lo financiero y lo económico. Para otros, en cambio, se extiende al ámbito de las relaciones políticas y culturales. Algunos lo consideran un proceso totalmente novedoso, producto de una serie de transformaciones ocurridas, fundamentalmente, en las últimas décadas. Para otros, por el contrario, la globalización sólo sería un nuevo nombre para un proceso de internacionalización que puede remontarse a los primeros viajes de ultramar y al comienzo de los tiempos modernos, e incluso antes, y que lo único que ha hecho ha sido acelerarse. Hay quienes atribuyen a la globalización la capacidad de alcanzar rincones del planeta hasta ahora aislados y desconectados de los intercambios económicos y tecnológicos internacionales. Hay en quienes insisten, en cambio, en que continentes enteros, como África, apenas han recibido los impactos de este proceso. Por eso prefieren hablar de "triadización", para dar cuenta del hecho de que la mayoría del capital que se pretende "globalizado" sólo circula en realidad entre tres polos (Estados Unidos, Japón y la Unión Europea), de modo que las relaciones entre los países del centro y de la periferia son antes de abierta dependencia que de interdependencia.

No es sencillo introducir claridad en este debate. Lo que habitualmente se designa como globalización comprende conjuntos diferenciados, aunque no desvinculados, de relaciones sociales: tecnológicas, económicas, políticas, culturales o jurídicas. En ese sentido, puede decirse que no existe una entidad única llamada globalización. Existen distintas globalizaciones en distintos ámbitos.

Asimismo, en la medida en que las diversas globalizaciones entrañan, todas ellas, relaciones sociales, involucran necesariamente conflictos y contradicciones, ganadores y perdedores, tensiones entre sujetos fuertes y sujetos débiles.

En este último sentido, se ha distinguido entre una globalización hegemónica, impulsada de arriba-abajo por unos pocos poderes fácticos, y una globalización contra-hegemónica, propugnada de abajo-arriba por movimientos sociales cada vez más amplios. Esta distinción tiene especial relevancia para situar el papel que puede haber a los derechos sociales en todo este proceso. En efecto, mientras las diferentes manifestaciones de globalización desde arriba suelen contribuir a la desarticulación y desmantelamiento de los derechos sociales, las distintas formas de globalización desde abajo suelen actuar como un motor para su mejor garantía y exigibilidad.

LECTURA COMPLEMENTARIA

Tomada de Observatori DESC (2003).

La globalización desde arriba: una globalización excluyente contra los derechos sociales

En el plano económico y político, la globalización desde arriba puede describirse como un proceso básicamente privatizador, restrictivo desde el punto de vista democrático y creador de desigualdades.

El efecto más relevante de estas políticas ha sido la creciente desigualdad, no sólo entre países del centro y países de la periferia, sino también en el interior de cada uno de ellos. Los datos disponibles son elocuentes:

Unos 1300 millones de personas viven con menos de 1 dólar diario. El ingreso per cápita mundial medio es de 5 mil dólares al año y el patrimonio neto de las 10 mayores fortunas, 133 millones de dólares (equivalente a más de 1,5 veces el ingreso total del conjunto de "países menos avanzados"). Mil 100 millones de personas, por su parte, carecen de agua potable y 2.400 de medios sanitarios. Hacia el año 2001, se calculó que unos 11 millones de personas habían muerto debido a la falta de acceso a los medicamentos adecuados. Sólo el 13% de los nuevos productos farmacéuticos que han salido al mercado de 1977 a 1997 está dedicado a combatir las enfermedades tropicales.

Las mujeres, en efecto, representan la mitad de la población mundial y proporcionan las dos terceras partes de las horas de trabajo. En cambio, sólo ganan una décima parte de la renta mundial y poseen el 1% de la propiedad. La mayor parte del trabajo de las mujeres es gratuito y no es contabilizado en la economía global. Esto es más grave aún en los países periféricos, donde las mujeres dedican de 31 a 42 horas semanales al trabajo no remunerado, mientras que en los hombres sólo es de 5 a 15 horas. En las zonas francas para la exportación (conocidas también como sweatshops, o sea, "talleres de sudor" y maquilas) las mujeres constituyen el 90% de los trabajadores, con salarios muy bajos y jornadas muy largas, de entre 12 y 14 horas.

Si la globalización desde arriba se ha articulado, en el plano ideológico, como globalización neoliberal, en el plano político se ha convertido en presupuesto necesario de una concepción restrictiva de la democracia, o si se prefiere, de un sensible proceso de "desdemocratización".

En el plano tecnológico, la globalización desde arriba también ha adoptado la forma de un proceso excluyente y ecológicamente destructivo.

Desde el punto de vista cultural, por su parte, la globalización desde arriba es potencialmente uniformadora y por lo tanto, empobrecedora. Aunque parte de un discurso en apariencia universalista, lo que en realidad se globalizan son los productos locales de los países más fuertes

Por fin, desde el punto de vista jurídico, la globalización desde arriba intenta desintegrar y debilitar todas aquellas fuentes del derecho (constituciones, tratados, leyes, sentencias) que puedan servir para garantizar derechos fundamentales generalizables a las personas y los grupos, reforzando en cambio aquellas que establezcan los intereses, siempre particularistas, de los poderes burocráticos y de mercado hegemónicos. Con ese objetivo, la globalización jurídica desde arriba se impone en un doble plano: como globalización mercantil y anti-social, por un lado, y como globalización de la emergencia penal y de la criminalización de la protesta social.

La globalización desde abajo: una globalización incluyente a favor de los derechos sociales.

Si la globalización desde arriba ha perfilado un "pensamiento único" más o menos compacto, la globalización "desde abajo" se ha expresado en un "movimiento de movimientos", un mundo compuesto por varios mundos plurales.

Si la globalización desde arriba asume, desde el punto de vista económico, los rasgos de un proceso mercantilizador excluyente, la globalización desde abajo puede caracterizarse, en términos generales, como una globalización socializadora, democrática e igualitaria. Así, aunque la globalización desde abajo se articula ante todo a partir de la "negación" de la realidad existente y sus injusticias, también ha asumido algunas propuestas concretas para avanzar en sus objetivos.

Otra propuesta dirigida a contrarrestar la globalización hegemónica ha sido la eliminación de los paraísos fiscales.

La anulación de la deuda externa de los países empobrecidos.

Por fin, la globalización desde abajo ha colocado en la agenda la necesidad de reformar en un sentido democrático, cuando no de abolir, ciertas instituciones internacionales con "fines particularistas" como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o la Organización Mundial del Comercio.

En el plano político, la globalización desde abajo se ha presentado como una radicalización de la democracia y de la participación social en todas las dimensiones aludidas. Contra el modelo de democracia mínima auspiciado por la globalización neoliberal, la globalización desde abajo se propone a sí misma como un modelo de democracia participativa, capaz de incorporar las voces de colectivos normalmente marginados o infra-representados en las instituciones representativas "realmente existentes": mujeres, indígenas, campesinos, inmigrantes. En otros términos, se propone como un movimiento de democracia exigente y radical, capaz de potenciar la

deliberación en lugar de la delegación y de convertir a las personas no tanto en objeto como en sujetos de las políticas públicas.

A la luz de estos objetivos se han impulsado, en los últimos años, experiencias combinadas de democracia directa y representativa, como los presupuestos participativos, los cabildos y concejos abiertos, las asambleas vecinales, las coordinadoras de movimientos indígenas, de mujeres o de campesinos contra la privatización de recursos básicos como el agua potable, la electricidad o contra la concentración de la tierra y el latifundio, además de diferentes ensayos cooperativos y de democracia económica en el ámbito de la producción industrial y post-industrial. Pero también han florecido otros impulsos de alcance transnacional como los sindicatos y movimientos cívicos regionales, las cumbres alternativas a las de los organismos oficiales de la globalización hegemónica (Seattle, Praga, Génova, Porto Alegre o Barcelona, son ejemplos de estos procesos) u otras actuaciones de alcance institucional como las dirigidas a introducir vías de presión sobre el Parlamento Europeo o a instar una reforma democrática y una mayor eficacia en la actuación de Naciones Unidas.

En el plano tecnológico, la globalización desde abajo propicia un modelo incluyente y ecológicamente sostenible.

Desde el punto de vista cultural, la globalización desde abajo es partidaria de la diversidad y la pluralidad, y con ello, de un mayor enriquecimiento cultural.

A la imposición de un constitucionalismo neoliberal global, contenido de manera dispersa en los distintos instrumentos que recogen la nueva *lex mercatoria* auspiciada por las elites políticas y económicas, la globalización desde abajo opone el posible uso de un constitucionalismo social global, recogido de manera formal no sólo en la mayoría de las constituciones sociales estatales, sino sobre todo en los tratados internacionales de derechos humanos.

REFLEXIÓN

1. Hacer un cuadro comparativo entre las características de la globalización desde abajo y la globalización.
2. ¿Cuál es la relación entre la globalización y los derechos sociales?