

# GIGAPP

## Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515

Año (2018) Núms.91-97, págs. 243-398.

Caporella, Walter Hugo  
*Min.Trabajo, Empleo y Seguridad Social*

Los conceptos bioéticos en las relaciones laborales: una incorporación necesaria de cara al futuro  
(2018-91, págs. 243-262)

Matias-Pereira, José  
*Universidade de Brasília*

Democracia, transparência e corrupção no Brasil  
(2018-92. págs.263-289)

Rosas Ferrusca, Francisco Javier  
Calderón Maya, Juan Roberto  
Rodríguez Sánchez, Viridiana  
*Universidad Autónoma Estado de México*

Análisis de los Impactos Urbanos y Regionales de la Implementación del Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario en el Estado de México  
(2018-93. págs.290-308)

Fanega Macías, Laureà  
Solanellas Donato, Francesc  
Borrisser Roldán, Joan  
*Ayuntamiento de L'Hospitalet  
INEFC Universidad de Barcelona*

La importancia de la percepción sobre los edificios y equipamientos en la prestación de servicios públicos. Ejemplo de las instalaciones deportivas municipales  
(2018-94. págs.309-328)

Palazón Pagán, María José  
*Universidad Complutense de Madrid*

Delincuencia organizada y corrupción: afectación de la gestión pública  
(2018-95. págs.329-346)

Azevedo, Lidiany Alexandre  
Ávila, Marta Dulcélia Gurgel  
Sales, Celecina de Maria Veras  
*Universidad Federal do Ceará*

Desigualdades de Género en la Formación Social de Brasil  
(2018-96. págs.347-364)

Hernández Dorado, Luiz Enrique  
Martínez Marca, José Luis  
*Universidad Nacional Autónoma de Mexico*

Principales Determinantes y Alternativas de Política Pública ante los cambios actuales de las Políticas de Norteamérica en el contexto del Neoproteccionismo  
(2018-89. págs.365-387)

### Reseñas

Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe /Design Thinking: un modelo para la aplicación en la Administración Pública / Administración pública con valores. Instrumentos para una gobernanza ética



Grupo de Investigación en  
Gobierno, Administración  
y Políticas Públicas

GIGAPP Estudios Working Papers es una publicación de la  
Asociación Grupo de Investigación en Gobierno,  
Administración y Políticas Públicas

[www.gigapp.org](http://www.gigapp.org)

## Consejo de Dirección

José A. Hernández-Bonivento (Director)

César N. Cruz-Rubio  
Palmira Chavero Ramírez  
Ricardo García-Vegas  
Cecilia Güemes  
Álvaro Ramírez-Alujas

## Comité Editorial

Victòria Alsina Burgués  
Roberto Castellanos Cereceda  
Flavia Galvani Silva  
Leandro Grass Peixoto  
Efrén Guerrero Salgado  
Juan Enrique Gutiérrez  
Juana López-Pagán  
Diego Pablo Pando  
Erika Rodríguez-Pinzón



Licencia 3.0 (España) Creative Commons.  
Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

ISSN 2174-9515



Grupo de Investigación en  
Gobierno, Administración  
y Políticas Públicas

**GIGAPP**  
Estudios / Working Papers

## Los conceptos bioéticos en las relaciones laborales: una incorporación necesaria de cara al futuro

Caporella, Walter Hugo

*Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social*

 wcaporella@trabajo.gob.ar

Documento recibido: 05 septiembre 2017  
Aprobado para publicación: 02 febrero 2018

---

### Resumen

El criterio ético fundamental que regula la bioética es el respeto al ser humano, a sus derechos inalienables, a su bien verdadero e integral: la dignidad de la persona. Si el desorden se caracteriza por los conflictos, la consecución del orden será representado por los factores que inhiben la conflictividad. En el campo laboral, cuando solucionamos los conflictos, frecuentemente surgen otros. Prosperamos cuando enfrentamos esos conflictos y cuando solucionamos problemas. El trabajo informal o ilegal, el trabajo esclavo denunciado en muchos países, amparado en las deudas, servidumbre, explotación sexual y otros, es una ficción de formalidad y no podría siquiera ser utilizado como condición del ejercicio de algunos derechos, además de ser parte integrante de la violencia que se ejerce a diario contra las personas y que vulneran sus derechos fundamentales. Todos conocemos que, por la experiencia de América Latina, región que nos interesa por la explosividad de la exclusión social, miseria e inequidad a que se someten los ciudadanos, el sector informal no tiene ninguna posibilidad de asegurar condiciones más o menos estables, “decentes” y proveedoras de seguridad a los trabajadores. Ni siquiera el Estado juega su papel enteramente en el sector formal, por haber dejado de regular las relaciones sociales que en él se establecen.

### Palabras clave

Principios, Bioética, Derecho, Trabajo, Riesgo.

### Abstract

The fundacional ethical criterion that regulates bioethics is human being respect to its inalienable rights and its main good: the dignity of the individual. If in disorders relies conflicts, the order will be represented by the factors that inhibit conflicts. In the labor field, new con-

flicts frequently arise when attending at reduce conflicts. We prosper when we face those conflicts and when we solve problems. Informal work and slave labor reported in many countries, some of them covered by debts, servitude, sexual exploitation and others, exemplifies a fiction of formality and could not even be used as a condition of exercise of some rights, besides being an integral part of the violence that is exercised daily against people, struggling for their fundamental rights. Because of the experience of Latin American countries, - due its explosiveness of social exclusion, misery and inequality to which citizens are victims, - the informal sector has no possibility of ensuring a more or less stable "decent conditions" to workers. In this scenario, the State has stopped regulating the social relations established in it.

## Keywords

Principles, Bioethics, Law, Labor, Labor risks.

---

## Introducción

Los experimentos médicos realizados con prisioneros de los campos de concentración de la Alemania nazi y otras investigaciones con procedimientos poco o dudosamente éticos, como las prácticas del Hospital Judío de Enfermedades Crónicas (Brooklyn, 1963) o la Escuela de Willowbrook (Nueva York, 1963) y el Estudio de Sífilis de la Universidad de Tuskegee (1972) van creando la necesidad de regulación o, al menos, declaraciones a favor de las víctimas de estos experimentos. Las primeras declaraciones de bioética surgen de los esfuerzos para regular la investigación y la experimentación médica, tales como, el Código de Nuremberg (1947), la Declaración de Helsinki (1964) y el Informe Belmont (1979).

En 1979, los bioeticistas Beauchamp y Childress definieron los cuatro principios de la bioética en el libro *Principles of Bioethical Ethics: autonomía, no maleficencia, beneficencia y justicia*<sup>1</sup>.

En este contexto tenemos que el principio de autonomía tiene sus raíces en la moral liberal y la tradición política, en las cuales es importante la libertad y el derecho de elegir de los individuos. La autonomía es cuando la persona tiene un entendimiento adecuado que le permite gobernarse a sí misma, libre de restricciones externas o limitaciones personales que se lo impidan, lo que le permite actuar de acuerdo al plan personal que elija.

De esta forma, respetar la autonomía de las personas implica reconocer y valorar las capacidades y posturas de los individuos, incluyendo su derecho a tener sus propias opiniones, tomar sus propias decisiones y actuar de acuerdo con sus valores y creencias.

Este principio supone que los individuos autónomos tienen derecho a tomar sus propias decisiones sin restricciones de otros, pero a su vez los otros están obligados a propiciar y facilitar el que los individuos tomen sus propias decisiones. En el ámbito médico, el consentimiento informado es la máxima expresión de este principio, constituyendo un derecho del paciente y un deber del médico.

Las empresas tienen el derecho de perseguir sus intereses, pero de igual forma están obligadas a respetar los derechos de aquellos grupos a los que puedan afectar con sus actividades.

---

<sup>1</sup> Muñoz Poblete, Claudio y Vanegas López, Jairo (2013) "Enfoque desde la Bioética de la relación Trabajador – Riesgo Laboral: Un tema pendiente por ser abordado", Revista Trabajo y Sociedad N° 20 (Caicyt – Conicet).

Cuando nos referimos al principio de no maleficencia entendemos que implica abstenerse de realizar acciones que puedan causar daño o perjudicar a otros. Este es un imperativo ético válido no sólo en el ámbito biomédico sino en el que se basan muchas reglas básicas de la moral común, como no matar, no causar dolor, no romper promesas, etc.

En el ámbito de la salud, sin embargo, este principio debe encontrar una interpretación adecuada pues a veces las acciones médicas dañan para obtener un bien; entonces, sería apropiado decir que se trata de no perjudicar innecesariamente a otros. La beneficencia es la obligación de actuar en beneficio de otros, promoviendo sus legítimos intereses y suprimiendo perjuicios. Este principio requiere que se maximicen los beneficios, se minimicen los posibles daños y se balanceen los beneficios contra los riesgos.

Una de las motivaciones para separar la no maledicencia de la beneficencia es que estos principios pueden entrar en conflicto, requiriendo que se sopesen según la situación, pues no hay una forma mecánica de establecer su importancia. Nos encontramos con cierta dificultad para determinar qué se requiere o no para cumplir con el principio sin ponerlo en el contexto particular, pero sí existe la obligación de actuar en beneficio de otros.

Al abordar el principio de la justicia debemos destacar que se debe tratar a cada uno como corresponda, con la finalidad de disminuir las situaciones de desigualdad (ideológica, social, cultural, económica, etc.). Este principio puede dividirse en dos: uno formal (tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales) y otro material (determinar las características relevantes para la distribución de los recursos y las cargas). Por ejemplo, en la investigación médica es importante determinar cómo distribuir justamente los riesgos y los beneficios, tratando de proteger a las poblaciones más vulnerables<sup>2</sup>.

Este marco conceptual de cuatro principios provee una guía general para resolver los conflictos éticos que puedan surgir en el campo de la medicina como de otras disciplinas, pero eso no implica que sean absolutos. Todos los principios generales tienen excepciones y tanto las conclusiones morales que de ellos se derivan como los propios principios, siempre están sujetos a modificaciones y reformulaciones. Es mediante este proceso que los principios adquieren valor práctico. El criterio ético fundamental que regula esta disciplina es el respeto al ser humano y su dignidad.

## 1. Enfoque bioético

Los crecientes impactos negativos del desarrollo técnico y científico en la sociedad, la ampliación del espacio de investigación con seres humanos y las demandas de los grupos sociales por el respeto de los derechos fundamentales, a partir de la segunda mitad del siglo XX, condujeron a plantear serios cuestionamientos éticos sobre nuestra supervivencia y las relaciones de nosotros como especie y de nuestra especie con la naturaleza.

La Bioética como disciplina es un campo reciente del conocimiento propuesto inicialmente en los Estados Unidos y difundido rápidamente en distintos países. Esta nueva disciplina nace en la segunda mitad del siglo pasado pero fue a fines de la década de los 60 y principios de los años 70 cuando comienza a florecer. La bioética es el estudio sistemático y profundo de la conducta humana en el campo de las ciencias de la vida y de la salud, a la luz de los valores y de los principios morales.

---

<sup>2</sup>Muñoz Poblete, Claudio y Vanegas López, Jairo (2013) "Enfoque desde la Bioética...", op.cit.

El origen etimológico de la palabra (bios: vida en general y ethos: valores y normas de conducta, la bondad o maldad de los actos humanos y las reglas de comportamiento) nos indica o sugiere que se abre un campo que relaciona la vida y la moral de manera especial.

La Bioética tiende al reconocimiento de la pluralidad de opciones morales presentes en las sociedades actuales propugnando la necesidad de establecer acuerdos mínimos. Su contribución a la reflexión del siglo XXI se predica como fundamental y en ella participan disciplinas diversas para aportar sus conocimientos, puntos de vista y bagaje profesional, a la construcción conjunta de pautas que nos permitan tratar los problemas que las biotecnologías nos plantean. Problemas que a todos nos conciernen no sólo por ser seres humanos individuales sino también por formar parte de una sociedad interrelacionada y plural que comparte un espacio<sup>3</sup>.

La Bioética es el conocimiento de cómo usar el conocimiento; lo podríamos entender como el puente entre ciencias y humanidades. Es fácil constatar, empíricamente, que las materias tratadas por la Bioética tienen su reflejo inmediato en el ámbito jurídico, tanto en el ámbito legislativo como jurisprudencial. También es importante destacar el punto de vista del interés práctico de quienes trabajan en estos campos, cuyas proyecciones y responsabilidades resultan cuanto menos problemáticas.

Potter sostuvo que "hay dos culturas -ciencia y humanidades- que parecen incapaces de hablarse una a la otra y, si ésta es parte de la razón de que el futuro de la humanidad sea incierto, entonces posiblemente podríamos construir un puente hacia el futuro, construyendo la disciplina de la bioética como una parte entre las dos culturas. Los valores éticos no pueden ser separados de los hechos biológicos. La humanidad necesita urgentemente una nueva sabiduría que le proporcione el conocimiento de cómo usar el saber, para la supervivencia del hombre y la mejora de la calidad de vida"<sup>4</sup>.

La Bioética se erige como un puente interdisciplinario pluralista entre la vida, la sociedad y la ética, en donde se destaca la solidaridad y la comprensión como aspectos esenciales para la plena realización.

Este puente interdisciplinario se lo puede relacionar, con sus efectos, al ambiente laboral desde el punto de vista de la ética. El autor Alberto Perales Cabrera, aborda estas consecuencias al tratar la "Ética Institucional y el estrés laboral"<sup>5</sup>. En su exposición sostiene que la ética institucional constituye un conjunto de aspiraciones morales, normas, costumbres, creencias y otros, que dan forma a la cultura organizacional de una institución. Resume sus funciones, destacando los siguientes puntos:

- Sirve como mecanismo de defensa institucional.
- Protege la salud organizacional
- Contrarresta el estrés laboral y protege la salud de los miembros de la institución
- Se fundamenta en la solidaridad y la justicia; y,
- Favorece la adaptación y desarrollo de la institución

Definida la ética institucional, procede a relacionarla con la salud institucional. El autor resalta que la solidaridad y la justicia son los pilares fundamentales de la ética institucional enlazados por una buena comunicación. El problema es ¿cómo evaluar si la ética institucional de una institución marcha bien o se está dañando? Cuando se afecta la ética institucional las manifestaciones se expresan en las variables anteriormente citadas, canalizándose, en la realidad, en las variedades siguientes

---

<sup>3</sup>Sardegna, Paula Constanza (2012), "La bioética irrumpe desafiante en materia de accidentes de trabajo a través de la negociación colectiva", Thomson Reuters (19 abril 2012).

<sup>4</sup> Potter, V.R. (1971) "Bridge to the future", Prentice Hall, Engelwood Cliff, New York.

<sup>5</sup>Perales Cabrera, Alberto. "Ética institucional y estrés laboral." Acta Médica Peruana 25.1 (2008): 50-51.

1. Los trabajadores perciben síntomas de ansiedad al acercarse al trabajo y de alivio al alejarse de él.
2. Los trabajadores realizan sus funciones, en lo posible, individualmente, "evitando meterse en problemas".
3. La comunicación anómala ("chismes") aumenta rápidamente.
4. Los conflictos interpersonales y los problemas laborales aumentan.

Todo ello genera, en espiral, más estrés institucional, afectando, aún más, la ética Institucional, situación que será sufrida por todos los miembros de la institución, reaccionando cada cual de acuerdo a sus propios mecanismos de defensa.

Establecido un ambiente complicado y enrarecido, se debe tener en consideración cuales son las conductas a seguir por parte de los trabajadores. En este sentido, el autor sostiene que los miembros solo tienen tres posibilidades de respuesta: a) Luchar contra la fuente de estrés. Lamentablemente, lo que se observa en la conducta grupal es que las autoridades acusan a los subordinados de ser los que generan los problemas y viceversa, con lo cual la unidad que se requiere para que la ética institucional se consolide, se merma. b) Escapar, es decir, faltar al trabajo o renunciar a él. (Es de destacar que para un trabajador que necesita del mismo para satisfacer sus necesidades básicas, por razones económicas y de oportunidad laboral, es casi imposible). c) Escape vicario: abuso de alcohol, tabaco, drogas, u otros.

Sin embargo, el riesgo más grande, particularmente para los buenos trabajadores que no pueden "desfogar el estrés en el trabajo", termina siendo: descargarlo en casa y dañar a su propia familia, lo cual debe considerarse como un riesgo profesional<sup>6</sup>.

## 2. Derecho y bioética

Los adelantos de la ciencia, las reglas del mercado, las leyes laborales, civiles y penales no dan respuestas actualizadas a los problemas éticos que se manifiestan en muchos aspectos del trabajo moderno: el conflicto entre el derecho a la vida, la salud y la seguridad de los trabajadores, los conflictos que afectan a la información, en especial, el derecho de los trabajadores a conocer los riesgos y el derecho de las empresas a "maximizar" la producción.

La Bioética necesita de la reflexión ética previa y del debate ciudadano, pero después requiere decisiones político-jurídicas. Ello por cuanto los procedimientos que permitan decisiones consensuadas tienen una importancia trascendental y sólo cuando no es posible el acuerdo, el Derecho deberá establecer los límites de lo permitido.

La Bioética, que en sus primeras fases de desarrollo se forjó enfatizando los derechos individuales y el principio de autonomía, al extenderse e incorporarse a otros contextos culturales se vio favorecida por diálogos fructíferos, que mostraron una Bioética con una perspectiva más amplia, en la cual nuevas influencias sociales y culturales pasaron a formar parte del razonamiento ético<sup>7</sup>.

Vincular las nociones de Bioética y Derecho es importante, no para juridificar a la bioética, sino para entender los valores constitucionales y los "principios generales" como mínimo inderogable a la luz

---

<sup>6</sup>Perales Cabrera, Alberto "Ética institucional...", op. cit.

<sup>7</sup>Hooft, Pedro Federico. "Bioética y jurisprudencia." Acta bioethica 8.2 (2002): 211-237.

de la Declaración de Derechos Humanos y de las demás declaraciones internacionales y convenios que forman parte de nuestro acervo común<sup>8</sup>.

Entendemos que los Derechos Humanos son la base jurídica y el mínimo ético irrenunciable sobre los que se asientan las sociedades democráticas. Esta puntualización es central para establecer las pautas de conductas asumibles por todos, independientemente de la fundamentación de que se parta. La repercusión de los nuevos descubrimientos en las viejas concepciones de la vida, de la muerte y de lo que significa el ser humano, acarrea cambios en el pensamiento ético e influyen en el ámbito de la Política y del Derecho.

Alguna doctrina sostiene escuetamente que bioética "es la aplicación de la ética a las ciencias de la vida". Esta posición no nos aporta claridad, más bien nos oscurece el panorama y nos dificulta mucho más el entendimiento y el establecimiento de nexos en una materia tan importante. Debemos coincidir que estamos ante ciencias diferentes: el derecho es una ciencia valorativa de conductas que afectan a las relaciones entre las personas, la biología es una ciencia experimental que se basa en datos empíricos, y finalmente la ética es una ciencia abstracta que busca solución al ser de las cosas y a su actuación según ese ser. Se trata de tres ciencias con diferentes objetos de estudio.

En algunas ocasiones el derecho necesitará acudir a estas ciencias para poder emitir un juicio de valor. Así por ejemplo: un juez puede necesitar de un informe pericial de un biólogo con el fin de poder aplicar el derecho, o el Congreso puede, en alguna ocasión, nombrar un Comité de Ética para que emita un informe sobre un tema concreto.

Esta no es la única dificultad, existen otras y una de ellas afecta a la relación entre el derecho y la biología porque de hecho muchas veces el derecho olvida al hombre y su dignidad, supeditándolo a otros intereses. El "Derecho" como la "Bioética" ejerce un control social en un ámbito en que están en juego derechos e intereses de todos y cada uno de los individuos de una comunidad. Coinciden también en que, para ambos, debe haber una regulación normativa detallada. Es necesario que el legislador intervenga ordenando conductas, lo que no puede quedar al libre arbitrio de profesionales e investigadores.

Las normas referidas al derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad, de protección de la honra y de la dignidad y de la protección judicial (entre otras), adquieren por cierto, significativa importancia para el análisis y la toma de decisiones referidas a cuestiones bioéticas.<sup>9</sup>

La Bioética no es sencillamente «Ética», por ejemplo, una rama de la ética que se ocupa de la vida, o una aplicación de la ética a la vida. Pues con este género de respuestas nada logramos aclarar en realidad. ¿Acaso la ética no se ocupa siempre de algo que vive? ¿Y dónde podrá aplicarse la ética si no es a algo que está viviendo?<sup>10</sup>

La Bioética no es, exclusivamente "ética", es también Moral (equivalente a todo cuanto se refiere a las normas que presiden a un grupo humano dado entre otros grupos). Tampoco se reduce ni a la ética, ni a la moral, ni a la política, ni al derecho, aunque los problemas de los cuales se ocupa sean problemas éticos, o morales, o políticos, o jurídicos. Se ocupa de problemas que, aunque semejantes a los que tradicionalmente se planteaban, han de experimentar un replanteamiento nuevo en función de las grandes novedades que caracterizan a nuestro presente.

---

<sup>8</sup>Sardegna, Paula Constanza (2012), "La bioética irrumpe desafiante en materia de accidentes de trabajo a través de la negociación colectiva", Thomson Reuters (19 abril 2012).

<sup>9</sup>Hooft, Pedro Federico. "Bioética...", op. cit.

<sup>10</sup>Sardegna, Paula Constanza (2012), "La bioética irrumpe desafiante en materia de accidentes de trabajo a través de la negociación colectiva", Thomson Reuters (19 abril 2012).

Es de esta confluencia de donde ha surgido el punto de vista bioético. Pues esta confluencia ha determinado la aparición de situaciones nuevas, que desbordan ampliamente las fronteras de la ética, de la moral, de la política, del derecho, de la medicina o de la biología tradicionales.

Hooft, en su cita de Diego García y su obra "Fundamentos de la Bioética", destaca que Ética y Derecho "son cosas distintas", pero se hallan, sin embargo, "internamente vinculadas". Respecto de la modalidad de dicha vinculación, su propuesta se orienta a respetar la autonomía de cada uno de los dos ámbitos, pero de manera tal "que permita su influencia recíproca: de la Ética como instancia crítica del Derecho y del Derecho como expresión positiva y práctica de la Ética"<sup>11</sup>.

### 3. Aspectos del derecho laboral

Los derechos laborales deben tener su contrapartida en las obligaciones respectivas de todos los actores. El Estado debe evitar violaciones por parte de los empleadores, ya sea estableciendo obligaciones de conducta como obligaciones de resultado. En el marco de los derechos laborales existen hoy en día al menos cuatro pilares: a) el diálogo que da forma a las relaciones de poder, b) una nueva concepción de la regulación del trabajo, que abarca tanto a empleados como a trabajadores independientes, evitando privilegiar ciertas formas de trabajo remunerado, c) unificación del derecho público y privado, a fin de reconocer las nuevas formas de representación colectiva como custodia de los derechos individuales, d) poner fin a la divergencia tradicional entre los derechos humanos y laborales tomando como referencia convenios de la OIT como base para una nueva cultura de derechos sociales (OIT, 2003).

En la actualidad un nuevo modelo basado en la regulación de los derechos del trabajo reconoce que una regulación especial de las relaciones en el trabajo puede ser justificada por dos razones. En primer lugar, puede haber fallas del mercado. Esto ocurre cuando hay una desviación significativa entre los resultados que daría lugar a una perfecta competencia y el funcionamiento real del mercado de trabajo. En segundo lugar, la regulación puede ser necesaria para corregir los inaceptables resultados distributivos.

Estas justificaciones pueden producir conflictos o superponerse. Según esta mirada los trabajadores entran en el mercado de trabajo con diferentes niveles de educación y formación, así como con diferencias de género, clase y raza, y los mercados tienden a producir diferencias de los salarios y condiciones que no guardan relación con el valor añadido por las personas. El trabajo de algunos es sobrevalorado, mientras que el de otros está subvalorado.

La justa distribución de los beneficios y de los riesgos no se debe sólo al comportamiento y al mérito individual, sino también a las sistemáticas diferencias socioeconómicas existentes entre los distintos sectores de la población. En este sentido la sociedad ha sido promotora del desarrollo técnico industrial, en algunos casos de manera razonable para su desarrollo, pero en otros ha habido cierta flexibilidad para tolerar e incluso aceptar tareas francamente peligrosas. De este modo surgen los problemas de equidad más acentuados entre los países en desarrollo y los industrializados. Las enormes y sistemáticas diferencias en la distribución de la riqueza, la educación, los derechos civiles, y la protección social, entre los países, son alarmantes desde el punto de vista ético. En todo el mundo los pobres y los vulnerables son los más expuestos a trabajos altamente peligrosos, ya sea por sus limi-

---

<sup>11</sup>Hooft, Pedro Federico. "Bioética...", op. cit.

tadas opciones para la elección de un trabajo, o bien por la propia desregulación del sistema laboral. Los bajos niveles educacionales, así como la presencia de condiciones sociales especiales como la migración, trabajo infantil, precariedad de distinta índole, han sido determinantes en estas exposiciones<sup>12</sup>.

El incentivo económico o compensación por el riesgo que ha estado presente en el trabajo, tiene dilemas éticos complejos dado que cuantificar económicamente el riesgo tiene implícito el valor de la vida humana. El instrumento de la compensación puede resultar adecuado, cuando el trabajador puede ejercer libremente su voluntad en una negociación equilibrada. En otras situaciones cuando estas condiciones de negociación no existen y donde la compensación incluso no forma parte del trato laboral, aparece una figura de aprovechamiento inaceptable éticamente y una disminución de los estímulos para la prevención laboral y control del ambiente y organización productiva.

Según los economistas, en el mercado laboral el salario de un empleado se determina en gran medida por sus conocimientos, habilidades, poderes y la existencia de demanda por dichos recursos. La salud y los riesgos también desempeñan un papel en el salario para trabajos que requieren exponerse a riesgos severos y será determinado en parte por el precio al que los empleados están dispuestos a aceptar a cambio de exponerse a estos riesgos. La filosofía neoliberal en el ámbito laboral ha conseguido eliminar, o reducir al mínimo posible, las interferencias entre demanda y oferta de trabajo. En el ámbito de los derechos individuales esta finalidad se impuso bajando sustancialmente los niveles de protección legal, y en el ámbito de las relaciones colectivas, desarticulando, obstaculizando e inhibiendo la acción sindical y la negociación colectiva. Los bajos porcentajes de participación sindical que actualmente existen, por ejemplo en algunos países latinoamericanos, han ocurrido porque en el área privada, con la fragmentación patronal que existe a raíz de la subcontratación, hay demasiados empleadores y eso hace difícil crear un sindicato y si lo hacen, a los dos o tres meses les cambian el contrato y el sindicato desaparece. Esta realidad ha conducido que el poder de negociación de los trabajadores sea mínimo, aceptando las condiciones impuestas por la parte con más poder de la relación laboral.

Cuando el poder del trabajador es escaso, cuando el estado está inerte, cuando las empresas basan su actividad en la ausencia de reglas y de respeto por la vida humana, fragmenta las fuerzas de presión y negociación de los colectivos laborales. Un equilibrio debe establecerse mediante un empoderamiento de los trabajadores, pasando por una acción colectiva y organizada que defienda los derechos del trabajador.

El empoderamiento es un proceso que reemplaza la estructura piramidal por una estructura más horizontal, en donde la participación de todos y cada uno de los individuos dentro de un sistema fomenta la riqueza y potencia el capital humano, reflejado no sólo en el individuo sino también en la comunidad en la cual se desempeña.

#### **4. La Bioética en la Negociación Colectiva**

El derecho a la negociación colectiva se erige como un derecho de máxima raigambre cuando se inserta en la Constitución Nacional de la República Argentina través de su artículo 14 bis. Se trata de un derecho colectivo que se reconoció a los sindicatos con personería gremial.

---

<sup>12</sup>Muñoz Poblete, Claudio y Vanegas López, Jairo (2013) "Enfoque desde la Bioética de la relación Trabajador – Riesgo Laboral: Un tema pendiente por ser abordado", Revista Trabajo y Sociedad N° 20 (Caicyt – Conicet).

Es el resultado de la organización de sujetos -debidamente representados- que tienen entre sí intereses homogéneos; dadores de trabajo por una parte y prestadores de tareas, obras o servicios por la otra, constituyéndose en una auténtica y propia fuente de normas jurídicas.

El convenio colectivo abarca también lo educativo y participativo, y es auspicioso que se pueda concretar en un clima de mutua cordialidad y responsabilidad, respetando y fortaleciendo la legislación vigente. El acuerdo debe valorar no sólo el salario, sino todo lo referido a la organización del trabajo y prestar particular atención a las proyecciones de la innovación tecnológica, especialmente en materia de riesgos del trabajo, en tanto se encuentre en juego la salud e integridad de los trabajadores.

En este aspecto, tenemos que la Negociación Colectiva se erige como un instrumento de real valía para las relaciones laborales, puesto que sienta en una misma mesa a trabajadores y empleadores. Ambos, conocedores de la dinámica de la actividad a la que se dedican, son los más indicados para sustanciar la regulación de la misma. En estas regulaciones, es dable tener en consideración los principios de la bioética, fundamentalmente en lo concerniente a las posibles afectaciones a la salud del trabajador.

Cómo parte más débil en la relación laboral, el trabajador debe contar con el respaldo inequívoco de la normativa aplicable, para que el objetivo de maximizar las ganancias no implique resignar derechos sociales que son imprescindibles para la vida humana. En este sentido la Negociación Colectiva y el producto de la misma, los Convenios Colectivos de Trabajo se convierten en una instancia de real valor para paliar este déficit.

A modo de ejemplo podemos citar el acuerdo alcanzado en el marco de la negociación colectiva entre La Federación de Obreros y Empleados de la Industria del Papel, Cartón y Químicos, en representación de los trabajadores y la Cámara Argentina de Fabricantes de Productos Abrasivos, en representación de los empleadores, renovó el CCT 587/10. El convenio colectivo suscripto fue homologado por Resolución ST 795/11<sup>13</sup>. Se encuentran comprendidos, en dicho Convenio Colectivo de Trabajo de la rama abrasivos, todos los trabajadores, obreros, empleados administrativos y técnicos con títulos habilitantes otorgados por las escuelas técnicas de nivel medio o su equivalente, como así también los egresados de los centros de capacitación profesional que dependan de la Federación de Obreros y Empleados de la Industria del Papel Cartón y Químicos, que se desempeñan en los establecimientos que se dedican a la elaboración de abrasivos revestidos, en tanto y en cuanto se inserten en el proceso productivo de la actividad, así como el personal abocado a la reparación de las máquinas, equipos e instalaciones que hacen al proceso productivo y mantenimiento.

En prueba del compromiso y la madurez en negociar se incorporó expresamente en el acuerdo el enfoque bioético en las cláusulas negociales, como primer paso dado, en el que sin duda será un largo camino hacia la protección integral de la salud y seguridad de los trabajadores dependientes.

Fue así como en el Capítulo 9, que se ocupa de la Seguridad e Higiene se efectúa un Compromiso de Seguridad en su artículo 48, por el que expresamente se dispone: "Ambas partes convienen en propender a que el ejercicio del trabajo no signifique riesgo de vida al trabajador y garantice su integridad bioética. Los empleadores deberán hacer observar las pautas y limitaciones a la duración del trabajo establecidas en este convenio y demás normas legales y adoptar las medidas que según el tipo de trabajo, la experiencia y la técnica sean necesarias para tutelar la integridad psicofísica y la dignidad de los trabajadores, debiendo observar las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes

---

<sup>13</sup>Sardegna, Paula Constanza (2012), "La bioética irrumpe desafiante en materia de accidentes de trabajo a través de la negociación colectiva", Thomson Reuters (19 abril 2012).

sobre higiene y seguridad en el trabajo, siendo pasible de las sanciones que prevean las normas en caso de incumplimiento...”.

El Derecho del Trabajo está constituido por normas de orden público laboral, concepto jurídico básico del Derecho del Trabajo al que se recurre para apoyar la preeminencia de algunas normas por sobre otras, aunque es una noción trascendente y externa a éstas.

El orden público laboral es aquel conjunto de principios de orden fundamentalmente político, económico y social, que se consideran esenciales para la existencia, seguridad y desenvolvimiento de una sociedad en una determinada época. Ese mínimo legal coactivo es superado por la voluntad colectiva al establecer mayores pautas de protección como la que en aquél convenio se acordó.

Los Derechos Humanos son el marco en que los problemas deben ser analizados; considerándolos como el mínimo común, jurídico y ético, en que se tiene que apoyar la toma de decisiones en las sociedades plurales. Es un campo importante el que debe desarrollar la Bioética en la promoción de los derechos humanos fundamentales y en el análisis de las consecuencias prácticas de la justicia en nuestras sociedades. La legislación en materia de Bioética, dentro de la pluralidad de un sistema democrático, debe basarse en la llamada “ética de mínimos”.

La negociación colectiva ha comenzado así a dar un paso, el que plasmó en un convenio colectivo homologado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. El reconocimiento e institucionalización de la Bioética en el Derecho del Trabajo es un importante avance que, por más que se dificulte en la práctica de los Derechos Humanos, es la manifestación de cierto consenso en los juicios morales que compartimos los seres humanos.

## 5. Principios Éticos en conflicto

La introducción de nuevas tecnologías y la organización de los procesos productivos entre otros factores, han impuesto nuevos riesgos al sector laboral dentro de un contexto de maximización de la producción, competitividad y las ganancias económicas.

Esta realidad puede ser el resultado de la modificación en determinadas circunstancias de la ética establecida. Esto se conoce como “pos ética” y se trata de un cambio de dispositivo ético-social, o sea, una nueva relación entre el hombre y los valores. Antes el interrogante era “qué debo hacer”, la respuesta era “actuar según el deber”. Actualmente, la pregunta es “qué conviene más hacer, la respuesta es “actuar según lo que se desea obtener”.

Al respecto, existen dos posturas teóricas importantes al plantear dilemas en el ámbito de la bioética, el consecuencialismo y la deontología. El consecuencialismo sostiene que los fines de una acción suponen la base de cualquier apreciación moral que se hace sobre esta acción. Por tanto, una acción moralmente correcta es la que conlleva a buenas consecuencias. Mientras, que la deontología pone énfasis en la acción misma así como la motivación individual o inicial y no sólo en su consecuencia final. En base a esto, y desde el punto de vista consecuencialista, la discusión no se centraría en los medios sino en el producto final que es una mayor productividad, competitividad y ganancia económica. En de la deontología, el énfasis estaría puesto en la motivación inicial y en las acciones mismas y no tanto en el resultado. Ello implicaría una mayor preocupación en aquellos aspectos que están siendo deliberadamente no considerados tales como, políticas públicas dirigidas al área de la prevención, vigilancia y regulación dirigida a disminuir el riesgo laboral.

Dentro de los principios éticos que entran en conflicto se encuentran el principio precautorio y el principio de responsabilidad. Además, no se puede dejar de mencionar otros principios que son transversales tales como la autonomía, la justicia distributiva y la equidad.

Los trabajadores, cuando tienen la posibilidad de ejercer su autonomía, pueden optar por trabajos que le convenga más a sus intereses y capacidades. Existen dos características necesarias para cualquier acción humana, aplicadas también al trabajo, la primera es la libertad del trabajador, "cada persona puede controlar sus elecciones y comportamiento de manera no forzada mientras conoce las circunstancias pertinentes". La segunda característica es hacerlo bien, "cada persona debe tener las habilidades y condiciones necesarias para que la acción tenga éxito". Sin embargo, este segundo planteamiento desconoce las bajas oportunidades de educación y preparación técnica de una gran parte de la población. Tanto la libertad como el hacerlo bien, proporcionan normas generales de comportamiento ético que abarcan desde la confidencialidad, el derecho a saber, el consentimiento informado, la equidad y la justicia. Si se acepta esta propuesta, hay que aceptar que cada trabajador tiene el derecho a un ambiente saludable de trabajo

¿Cuál es la actitud que debemos tener frente a riesgos no demostrados o desconocidos? Este es un tema no solucionado por los científicos y los encargados de la seguridad laboral. Una ilustración de lo anterior son las innovaciones de los procesos productivos. Las empresas lo implementan para mantener su competencia en el mercado, conllevando a que los trabajadores constantemente sean expuestos a nuevos riesgos, pero además éstos no cuentan con la información suficiente para evaluar su riesgo y así dar su consentimiento de participación, lo cual reduce su autonomía (OIT, 2003).

En función de ello, es importante la información respecto a los márgenes de incertidumbre con los que se actúa frente a un riesgo. Por una parte, la experimentación en laboratorios y su generalización a situaciones reales hace que los expertos administren la información científica y relativicen indicadores así como en los resultados del análisis de los datos, repercutiendo en la efectividad de las acciones preventivas. Por su parte, los tomadores de decisión hacen análisis de costo beneficios basados en criterios políticos-económicos más que considerar los criterios bioéticos en relación a la salud ocupacional, ya sea en forma de asesoramientos o como comités garantes. La historia nos ha mostrado que en sociedades tecnológicamente avanzadas han prevalecido actitudes demasiado tolerantes del riesgo y bajo una sombra de incertidumbre e ignorancia de sus consecuencias. La subestimación de los riesgos ha resultado por desgracia una constante. Tenemos que productos y procesos que fueron considerados inocuos en su momento en determinados niveles de exposición y control, luego resultaron dañinos. Esto apunta hacia tomas de decisiones gravemente sesgadas a favor de una innovación tecnológica, que no toma suficientemente en cuenta aspectos precautorios de la salud en los trabajadores.

Cuando la cadena causal del daño es desconocida el Principio de Precaución surge debido a la importancia ética de los retrasos en la detección de los riesgos para la salud humana. Para la filosofía moral, la precaución es inseparable de la ética de la responsabilidad y es consecuencia de la incertidumbre ante el riesgo. En la medida en que la precaución nos habla de anticipación y de responsabilidad, nos conduce a replantear una agenda con prioridades políticas en el ámbito de la salud ocupacional.

El principio de precaución, nos da una norma de sentido común para hacer el bien mediante la prevención del daño a la Salud Pública. Propone que en caso de sospecha sobre la presencia de un riesgo, no debería haber duda sobre su prevención o eliminación. Se trata de asumir que nuestro conocimiento sobre las consecuencias de nuestras propias acciones es muchas veces débil, incompleto e incierto y que actuar en contextos de incertidumbre obliga a extremar la precaución para no provocar daños mayores.

La introducción de las actividades con serios niveles de incertidumbre sobre los riesgos, como la minera, pesquera, o agrícola, exige considerar los costos y los beneficios así como los mecanismos para

evaluar sistemáticamente los efectos negativos. Sin embargo, el costo-beneficio podría no considerar la equidad entre los que recibieran beneficio y los que asumen los costos.

Es así como el principio de responsabilidad es considerado una herramienta para el análisis de cuestiones morales en salud pública, lo cual, significa hacerse cargo de lo realizado frente al amenazado en su vulnerabilidad. Se atribuye responsabilidad a los individuos a partir del presupuesto que cada acto humano ha sido libremente elegido por un agente moral, quien siempre es responsable por sus decisiones y las consecuencias de ella.

Esta noción de que los individuos, empresas o Estados son moralmente responsables de las decisiones que adoptan, es un fundamento ético esencial cuando se utiliza el Principio de Precaución. Es así como la responsabilidad implica que el actuar de todos los actores disponga de verdaderas libertades de decisión.

## 6. La inevitable convivencia del trabajo con el riesgo y la exigibilidad del derecho

El trabajo digno resume las aspiraciones de las personas durante su vida laboral. Significa contar con un trabajo honesto y justo, que permita disponer de oportunidades para un desarrollo laboral productivo y que produzca un ingreso proporcionado, una adecuada protección social para sus familias, perspectivas de mejoras de desarrollo personal e integración plena a la sociedad. En un trabajo digno existe libertad para que los trabajadores expresen sus opiniones y participen en las decisiones laborales que afecten sus vidas en igualdad de oportunidad, en un marco de seguridad y protección laboral. Los relatos históricos declaran que estos derechos han sido conseguidos por los trabajadores, pero en la actualidad aún persisten escenarios con elevados niveles de inseguridad y trabajos con nuevos riesgos no contemplados, frente a los cuales la sociedad debe hacerse cargo<sup>14</sup>.

El logro de derechos laborales en cada país ha sido el resultado de tareas complejas y luchas prolongadas entre diferentes grupos sociales. Históricamente se describen tres modelos diferentes sobre estos derechos. Primero, en la Europa del siglo XIX bajo una mirada de protección de los más vulnerables, más que de un lenguaje de derechos, surgen temas que incluían duración de la jornada laboral, uso maquinaria peligrosa, salarios mínimos y otras condiciones básicas del trabajo. Un segundo modelo que surge de la República Alemana de Weimar (1919-1933) y en la Constitución Mexicana (1917) en donde se orientaba a dar protección constitucional a los derechos. El objetivo era dar un equilibrio justo entre empleadores y trabajadores (OIT, 1999). El tercer modelo es la desregulación, propiciado por el libre mercado. El derecho como ser humano, la igualdad de trato y el respeto no se ven como un valor social en sí mismo, asume que los individuos son seres racionales motivados únicamente por el interés propio.

Los sistemas de prevención de riesgos siguen siendo insuficientes en trabajos donde la mano de obra humana necesariamente debe estar presente, planteándose varios dilemas en el ámbito de la bioética. Uno de los más relevantes es la protección de la vida y salud de los trabajadores versus la generación de bienes y riqueza, que debiera conducir al desarrollo y bienestar de un país. Es así como existe una preocupación constante por los accidentes y enfermedades de origen laboral y también, pero en menor medida, por aquellos riesgos laborales de exposición crónica, muchas veces, silenciosos e invisibles, que manifiestan sus consecuencias a largo plazo.

---

<sup>14</sup>Muñoz Poblete, Claudio y Vanegas López, Jairo (2013) "Enfoque desde la Bioética de la relación Trabajador – Riesgo Laboral: Un tema pendiente por ser abordado", Revista Trabajo y Sociedad N° 20 (Caicyt – Conicet).

Por otra parte, la introducción de innovaciones tecnológicas y organizativas a los procesos de trabajo, ha sido sinónimo de ganancia y atracción de inversiones con el fin de mantener competencia en el mercado, sin embargo, también ha traído una mayor complejidad a las relaciones productivas y una serie de nuevos riesgos no contemplados en los diseños originales. Dado los conflictos que se generan, en la actualidad se plantea proponer nuevas reglas sobre los derechos del trabajador.

La seguridad en el trabajo difiere enormemente entre los países, sectores económicos, grupos sociales y entre rubros laborales. Los países en desarrollo pagan un precio especialmente alto en muertes y lesiones, pues un gran número de personas están empleadas en actividades peligrosas con insuficientes niveles de seguridad y protección laboral, como la agricultura, construcción, industria maderera, pesca y minería, siendo la tasa de mortalidad en los países en desarrollo cinco a siete veces mayor que en los países industrializados. La falta de regulación, e incluso la ignorancia de los efectos de algunos trabajos sobre la salud humana, ha quedado demostrado en países con desarrollo agroindustrial importante, el uso de los plaguicidas es responsable de decenas de miles de muertes no intencionales por año, la mayoría de los cuales se producen en el tercer mundo, se ha estimado que 25 millones de trabajadores agrícolas son intoxicados de manera aguda al año por el uso de estos productos<sup>35</sup>.

Las reestructuraciones que en los años ochenta involucraron al sector productivo y de servicios se han empeñado a tratar a los trabajadores no como empleados dependientes, sino como "emprendedores" creativos de sí mismos, este nuevo sistema de exigencias genera a su vez un margen de acción legitimadora para justificar medidas desreguladoras. Ha existido un empeño en reducir la percepción del riesgo y se ha trasladado a los trabajadores la responsabilidad de controlarlo, disminuyendo la participación de los empleadores y del Estado en materia de seguridad laboral. Se puede observar como actividades altamente riesgosas las que se desarrollan en las plataformas petrolíferas del Brasil. Las investigaciones de accidentes laborales mantienen el prejuicio de que la víctima siempre es culpable, hasta que alguien demuestre lo contrario, evidenciando como se traslada al trabajador las responsabilidades primarias.

Los debates bioéticos regresan con regularidad al ámbito del trabajo dado que es un mundo lleno de intereses en conflicto y desequilibrios de poder. Es debido a la naturaleza contradictoria de la relación empleado-empendedor que la sociedad tiene que hacerse cargo de estos dilemas y mantener balanceada estas relaciones.

La reflexión bioética ha estado distante de los procesos productivos peligrosos, la condición de mantenerla o prohibirla, no ha sido resuelto por sociedades que tienen su foco en la generación de bienes y riquezas. En la actualidad, dada la desregulación existente y la fuerza del libre mercado, se sigue sometiendo a los trabajadores a condiciones de riesgo inaceptables, permaneciendo pendiente la evidencia científica suficiente para proveer medidas de prevención efectivas. Como apoyo al debate bioético, el Principio de Precaución, nos permite adoptar medidas para evitar o disminuir el daño cuando las actividades humanas pueden acarrear un daño moralmente inaceptable, que resulta ser científicamente plausible pero incierto(OIT, 2003).

A pesar de que organizaciones internacionales declaran el valor de programas preventivos en los lugares de trabajo y especialmente en aquellos de alto riesgo (Parlamento Europeo, 2000 – OIT 2003), dado que reconocen que es inevitable la convivencia con actividades laborales riesgosas, no han sido explícitos en propiciar discusiones bioéticas frente a la flexibilidad con que los países, sobre

---

<sup>35</sup>Idem.

todo aquellos en desarrollo, administran los riesgos laborales. Sin embargo, si han alertado de las consecuencias del sistema de globalización en materia ideológica, política y económica y la acción depredadora del libre mercado a costa del de los trabajadores<sup>16</sup>.

Dada la naturaleza de una empresa, donde el objetivo es optimizar el rendimiento de la actividad productiva, la salud de los trabajadores no resulta ser el propósito principal del negocio, sino una condición del entorno para el logro de los objetivos productivos. En el mundo laboral real los derechos de seguridad y salud del trabajador siguen aún pendientes, empleadores no respetan los derechos laborales y los Estados no cumplen su rol regulador, dando lugar a trabajadores sometidos a actividades altamente riesgosas sin mínimas garantías de seguridad. El problema se acentúa cuando los trabajadores optan voluntariamente por un trabajo de estas características, sin embargo, en la mayoría de los casos es porque no existen para ellos otras alternativas. Es una premisa falsa afirmar que los trabajadores tienen plena libertad para aceptar un trabajo y las condiciones de este. Aunque algunos componentes de la libre determinación están presentes, las condiciones económicas y sociales ejercen una influencia en la elección que hace un trabajador, en el nivel de riesgo a tolerar y su capacidad para participar en la gestión del riesgo. Es aquí donde los esfuerzos en materia de regulación y fiscalización deben acentuarse para evitar abusos sobre aquellos que se encuentran, por la dura necesidad de la indigencia u otra condición, en una posición desfavorable para ejercer su autonomía.

Es importante tener presente que los derechos sociales, al igual que en el caso de los derechos civiles, cuando los titulares hayan ya accedido al bien que constituye el objeto de esos derechos -salud, vivienda, educación, seguridad social- el Estado tiene la obligación de abstenerse de realizar conductas que lo afecten. El Estado afectará el derecho a la salud, o a la vivienda, o a la educación, cuando prive ilícitamente a sus titulares del goce del bien del que ya disponían, sea dañando su salud, excluyéndolos de los beneficios de la seguridad social o de la educación, del mismo modo en que afecta el derecho a la vida, o la libertad de expresión, o la libertad ambulatoria, cuando interfiere ilegítimamente en el disfrute de esos bienes. Ciertamente, algunos derechos sociales se caracterizan principalmente por exigir del Estado acciones positivas -v. gr., los llamados derechos-prestación, es decir, aquellos que requieren la distribución de algún tipo de prestación a sus titulares, como el servicio educativo o la asistencia sanitaria. Esto también sucede con los derechos civiles que exigen prestaciones de la administración de justicia, o de los registros civiles, o del registro de la propiedad, o de las fuerzas de seguridad. Otros derechos sociales, sin embargo -en especial aquellos caracterizados por regir aun en las relaciones entre particulares-, difícilmente puedan conceptualizarse de modo adecuado sólo como derechos prestacionales: piénsese en el derecho de huelga, o en el derecho a la negociación colectiva. Estos derechos requieren expresamente abstenciones del Estado: no interferir en la huelga, no interferir en las tratativas ni en el resultado de la negociación<sup>17</sup>.

El reconocimiento de los derechos sociales como derechos plenos no se alcanzará hasta superar las barreras que impiden su adecuada justiciabilidad, entendida como la posibilidad de reclamar ante un juez o tribunal de justicia el cumplimiento al menos de algunas de las obligaciones que se derivan del derecho.

En este sentido, podría darse como ejemplo, la violación por parte del Estado del derecho a la salud, a partir de la contaminación del medio ambiente realizada por sus agentes, o en la violación del derecho a la vivienda, a partir del desalojo forzoso de habitantes de una zona determinada sin ofrecimiento de vivienda alternativa, o en la violación del derecho a la educación, a partir de la limitación de acceso a la educación basada en razones de sexo, nacionalidad, condición económica u otro fac-

---

<sup>16</sup>Muñoz Poblete, Claudio y Vanegas López, Jairo (2013) "Enfoque desde la Bioética...", op.cit.

<sup>17</sup>Abramovich, Víctor, Christian Courtis, y Luigi Ferrajoli. "Los derechos sociales como derechos exigibles." (2002)

tor discriminatorio prohibido, o en la violación de cualquier otro derecho de este tipo, cuando la regulación en la que se establecen las condiciones de su acceso y goce resulte discriminatoria. En estos casos, resultan perfectamente viables muchas de las acciones judiciales tradicionales, llámense acciones de inconstitucionalidad, de impugnación o nulidad de actos reglamentarios de alcance general o particular, declarativas de certeza, de amparo o incluso de reclamo de daños y perjuicios. La actividad positiva del Estado que resulta violatoria de los límites negativos impuestos por un determinado derecho económico, social o cultural resulta cuestionable judicialmente y, verificada dicha vulneración, el juez decidirá privar de valor jurídico a la acción o a la manifestación de voluntad del Estado viciada, obligándolo a corregirla de manera de respetar el derecho afectado<sup>18</sup>.

## 7. Relación entre la bioética y la responsabilidad social empresarial

A pesar de que ha generado una extensa bibliografía en los círculos empresariales y académicos en los últimos años, la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) sigue resultando confusa en términos y conceptos. Se ha convertido en una especie de sombrilla gigante en la que tienen cabida multiplicidad de estrategias, pero más allá de la cuestión terminológica y de las diversas teorizaciones que van asociadas a ella, todas las partes coinciden en que es un nuevo paradigma de comportamiento de las grandes corporaciones, resultado de una adaptación empresarial a los cambios sociales surgidos en el marco de la globalización económica.

Con esta nueva perspectiva, se pretende cambiar el esquema tradicional del negocio orientado exclusivamente a la maximización del valor de la empresa y dirigido únicamente a los accionistas, por un modelo que toma en consideración a otras partes de la sociedad.

La visión centrada en los accionistas plantea que la función de las empresas es proporcionar bienes y servicios que lleven a la maximización de los beneficios a corto plazo y no reconoce ninguna responsabilidad social más allá de la obligación de maximizar el valor para el accionista. En contraste, la teoría de los grupos de interés plantea que las empresas no pueden ignorar el contexto en el que operan puesto, que están interconectadas a una red de relaciones con un gran número de individuos e instituciones denominadas grupos de interés.

Se suele definir a estos grupos de interés, como cualquier grupo o individuo que puede afectar o ser afectado por las actividades de las empresas. Las investigaciones siguen identificando a aquellos individuos o entidades que deben ser considerados como grupos de interés (los cuales han ido en aumento) y examinando las relaciones entre ellos.

A finales de los años 70, Carroll definió la responsabilidad social corporativa como las expectativas económicas, legales, éticas y discrecionales que la sociedad tiene sobre la organización, lo que implícitamente recoge la responsabilidad de las empresas hacia diversos actores sociales, afín con la teoría de los grupos de interés. Las responsabilidades económicas se refieren a la obligación de las empresas de ser productivas y lucrativas para satisfacer las demandas de consumo de la sociedad; las obligaciones económicas destacan que las responsabilidades económicas tienen que cumplirse dentro del marco jurídico y legal vigente. Las responsabilidades éticas se refieren a aquellas normas y códigos no escritos que se deben acatar; la dimensión discrecional se refiere a aquellas obligaciones, particularmente filantrópicas, que las empresas asumen voluntariamente. Este modelo se enfoca en

---

<sup>18</sup>Idem.

el tipo de relaciones que las empresas establecen, a diferencia de la teoría de los grupos de interés que se enfoca en identificar los grupos implicados<sup>19</sup>.

No obstante, ambos marcos teóricos son afines para definir el rol de las empresas en la sociedad. Ambos reconocen la dimensión económica de las empresas y el interés de los accionistas, pero a diferencia de la ideología tradicional, argumentan que esa no es la única dimensión o función de las empresas: Carroll señala que las empresas adquieren, además, obligaciones legales, éticas y de libre discreción. Este argumento se consonó con la premisa de la teoría de los grupos de interés de que las empresas tienen que satisfacer las demandas de los diversos grupos con los que interacciona, reclamos que pueden ser de carácter legal, ético o social.

Si bien los principios bioéticos están dirigidos a personas, también pueden ser aplicados a las empresas, teniendo en cuenta que éstas son personas organizadas en sistemas orgánicos y que, al igual que los humanos, son responsables por lo que hacen, dejan de hacer o dejan hacer. El reto es el mismo: lograr que las relaciones entre dos entes sean éticas.

En el ámbito de los negocios es necesario ampliar el concepto de autonomía a las organizaciones. Las empresas como entes jurídicos tienen el derecho de perseguir sus propios intereses, pero de igual forma están obligados a respetar los intereses de aquellos grupos a los que puedan afectar con sus actividades, sean personas naturales o entes jurídicos. Por ejemplo, en la relación de productor y consumidor, el primero debe proveer toda la información relevante para que el segundo tome una decisión informada respecto a comprar o no el producto.

Argumentos similares podrían presentarse en los casos de las relaciones entre patronos y empleados, compradores y suplidores, y hasta en las relaciones con la competencia. No obstante, es importante notar que el ejercicio de la autonomía se hace en un contexto social, por lo que la autonomía de unos está restringida por la autonomía de los otros; es igualmente importante ejercer la autonomía propia y respetar la de los demás, así como propiciar el que los otros ejerzan la propia. Hay que destacar que la mayoría de las transacciones comerciales deben ser precisamente contratos entre entes autónomos en los que se supone que ambas partes persiguen sus propios intereses, respetando los ajenos.

El principio de no maleficencia aplica en el campo de la medicina porque en la relación médico-paciente hay una parte con la capacidad de infringir daño, aun cuando no sea intencional, y hay otra parte que sufre daño y tiene menos capacidad para defenderse de él. En las actividades médicas, normalmente, el posible daño está limitado a una persona y sus allegados, o en el peor de los casos a un grupo limitado de individuos, como es el caso de investigaciones de dudosa justificación ética.

En las actividades comerciales, una empresa tiene la capacidad potencial de causarle daños a miles de individuos simultáneamente. Los daños pueden ser desde económicos (como los grandes escándalos de principios de siglo) hasta mortales, ya sea por productos defectuosos, condiciones laborales inadecuadas o contaminación ambiental. Los daños podrían ser tan devastadores que podrían afectar a generaciones no nacidas como podría ser el caso de contaminación de cuerpos de agua o terrenos.

Teniendo las empresas la capacidad de causar daños tan diversos a tan distintos grupos, y siendo estos vulnerables a sufrirlos, resulta clara la obligación de las primeras a evitar estos daños. De hecho muchas de estas obligaciones hacia diversos grupos están codificadas legalmente en algunos países,

---

<sup>19</sup> Rivera Cruz, Beatriz y López Paláu, Silvia (2010), "Bioética. Parte integral de la responsabilidad social empresarial", Revista Contaduría Pública (México).

tal es el caso de las leyes de protección al consumidor, seguridad e higiene en el trabajo o protección ambiental.

De la misma forma en que una empresa puede causar daños a muchos individuos, también tiene la capacidad de beneficiarlos y de tal capacidad surge su obligación. Posiblemente, la obligación de beneficencia más clara, por su larga tradición, es la que tienen los directivos de las empresas como agentes fiduciarios con los accionistas<sup>20</sup>.

Dado que las empresas no operan en el vacío y son parte integral de la sociedad, tienen la misma obligación que cualquier ciudadano de hacer el bien a otros. Estas obligaciones van desde hacer productos seguros, hasta cumplir con las obligaciones contractuales que contraiga. Incluye, además, involucrarse en actividades que promuevan una mejor calidad de vida para la comunidad circundante y la sociedad en general. De hecho, es este principio de bioética el que en su descripción tiene gran parecido con la concepción de responsabilidad social ya discutida.

Uno de los grandes retos de la humanidad es distribuir los beneficios y las cargas entre todos sus constituyentes. Las empresas poseen y manejan recursos diversos, por lo que su distribución debe ser justa. En las relaciones laborales no debería haber discriminación en el reclutamiento o promoción del personal contra diversos grupos (como históricamente ha ocurrido contra las mujeres y los homosexuales), pero sí debería haber discriminación para proteger a los menores. La paga por igual trabajo debería ser la misma en cualquier lugar porque de otro modo se están beneficiando los consumidores de un país a expensa de la imposición de cargas mayores a los empleados de otro país.

El lucro desmedido, la contaminación ambiental y la competencia desleal son algunos conflictos éticos en el área de los negocios que podrían ser analizados a la luz del principio de justicia.

## 8. Consideraciones finales

La bioética abarca y se ocupa de todos los actos humanos (que generen derechos o impliquen deberes o responsabilidades) vinculados con la calidad de vida de la persona humana. La actividad humana que procura la plenitud de la vida y la salud, supone un efecto promotor de civilización y, precisamente esa calidad es la que nos permite definirla como "salud de la cultura". La bioética es considerada una nueva rama de la ética de notable importancia para la vida de la persona en sociedad.

La bioética tiende al reconocimiento de la pluralidad de opciones morales presentes en las sociedades actuales, propugnando la necesidad de establecer acuerdos mínimos. La contribución de la bioética a la reflexión del siglo XXI adquiere particular relevancia porque en ella participan disciplinas diversas para aportar sus conocimientos, puntos de vista y bagaje profesional a la construcción conjunta de pautas que nos permitan tratar viejos problemas aún no resueltos, los cuales todos nos conciernen, no sólo por ser seres humanos individuales, sino también por formar parte de una sociedad interrelacionada y plural que comparte un espacio temporal.

El conflicto entre los trabajadores y los empleadores se ha tornado menos dramático cuando entre los dos antagonistas se ha creado un mayor equilibrio de poderes. Los conflictos bioéticos no deben ser sólo resueltos en la mesa de negociación de un sindicato o trabajador con su empleado, sino que éstos deben estar cautelados desde la política pública, con la debida representación de los grupos interesados, exigiendo encontrar un camino que capte y considere, responsablemente, los valores e

---

<sup>20</sup>Rivera Cruz, Beatríz y López Paláu, Silvia (2010), "Bioética. Parte integral de la responsabilidad social empresarial", Revista Contaduría Pública (México).

intereses en juego. Se debe considerar como fundamental que la salud y seguridad del trabajador no es un componente negociable desde la perspectiva productiva, sino ha de constituir los cimientos sobre los cuales se asienta el desarrollo productivo, humano y social de un país.

Como hemos comentado, frente a la incertidumbre y al riesgo desconocido la postura bioética debe basarse en el Principio de la Precaución, a pesar de que el trabajador consienta escenarios laborales inciertos en temas de seguridad, incluso siendo compensados en su salario, debe primar el cuidado de la vida humana. Si una empresa no es capaz de garantizar adecuados estándares de seguridad, ya sea por desconocimiento, por negligencia o sólo por lucrar a costa de la vida de los trabajadores corresponde, bajo un criterio de precaución, la prohibición del proceso productivo, sin embargo, esta decisión no siempre es la más sencilla por los costes sociales involucrados. En este sentido estrategias de vigilancia permanente en el trabajo, puede paliar en parte la compleja evaluación de los riesgos laborales. De esta manera se reconoce que la vigilancia, como parte de un modelo precautorio, conducida por organismos estatales independientes, permite la posibilidad de revelar la existencia de estados indeseables y dar indicios de señales de alerta temprana, respondiendo de manera oportuna daño.

Sería importante considerar introducir en el ámbito laboral Comités de Bioética, que tendrán funciones de asesoramiento en conflictos ético-laborales basados en acuerdos internacionales. Se requiere por tanto potenciar recursos humanos capacitados para afrontar los retos y problemáticas en la prevención integral de los riesgos laborales, tendientes no sólo al hecho de diagnóstico sino de desarrollar iniciativas reales para mejorar la situación de los trabajadores y su entorno.

Finalmente, la autonomía y la dignidad humana de los trabajadores no está en oposición con la ganancia de la empresa, incluso esto ha propiciado transformaciones productivas, progreso económico y justicia social. En la vida laboral los riesgos estarán siempre presentes, pero son los imprevisibles, no cuantificables y de elevada peligrosidad, los que deben conducir a la sociedad a estar permanentemente alerta, con una explícita conducta de responsabilidad social, propiciando con ello que los trabajadores logren una mayor prosperidad y una disminución del riesgo laboral. ❹

## Referencias

- Abramovich, Víctor, Christian Curtis, y Luigi Ferrajoli. "Los derechos sociales como derechos exigibles." (2002).
- Casillas González, Eduardo (2010), "La bioética en el ámbito laboral", Centro San Camilo Vida y Salud N° 46
- De La Villa Gil, Luis Enrique (2006), "Incidencia de la Genética en Las Relaciones Laborales", AFDUAM (Edición extraordinaria)
- Hooft, Pedro Federico. "Bioética y jurisprudencia." Acta bioethica 8.2 (2002): 211-237.
- Muñoz Poblete, Claudio y Vanegas López, Jairo (2013), "Enfoque desde la Bioética de la relación Trabajador – Riesgo Laboral: Un tema pendiente por ser abordado", Revista Trabajo y Sociedad N° 20 (Sgo. del Estero – Argentina)
- Perales Cabrera, Alberto. "Ética institucional y estrés laboral." Acta Médica Peruana 25.1 (2008): 50-51.
- Rivera Cruz, Beatríz y López Paláu, Silvia (2010), "Bioética. Parte integral de la responsabilidad social empresarial", Revista Contaduría Pública (México)
- Sardegna, Paula Constanza (2012), "La bioética irrumpe desafiante en materia de accidentes de trabajo a través de la negociación colectiva", Thomson Reuters – Revista de Derecho Laboral y de la Seguridad Social (AbeledoPerrot)
- Sardegna, Paula Constanza (2012), "Trabajo de niños y adolescentes desde un enfoque bioético que propicia conductas resilientes", Revista de Derecho Laboral y Seguridad Social (AbeledoPerrot)
- Sardegna, Grisolía, Pietrani, Pinto, Gasquet, Seinhart, Montoro Gil, Ahuad, Irigoytia, Hierrezuelo, Sardegna (2007), "Artículo 14 bis Constitución Nacional", Edit. La Ley, Buenos Aires

## Sobre el autor/About the author

Walter Hugo Caporella. Abogado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Magister en Derecho del Trabajo de la Universidad de Palermo y Especialista en Innovación Pública (AECID-Fundación CEDDET-España). Se desempeña como Asesor Legal Especializado en Gestión Administrativa del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.  
ewp@gigapp.org

## Democracia, transparência e corrupção no Brasil

Matías-Pereira, José

*Universidade de Brasilia*

 matias@unb.br

Documento recibido: 16 diciembre 2017  
Aprobado para publicación: 14 julio 2018

---

### Resumo

Temos como objetivo principal neste artigo-ensaio aprofundar a discussão teórica sobre o tema que envolve a democracia, controle da administração pública, transparência e combate a fraudes e a corrupção. Busca-se nesse esforço, analisar se a transparência nas ações governamentais torna mais democrática as relações entre o Estado e a sociedade civil. No artigo, que está apoiado no Paradigma do governo aberto e nas teorias da Corrupção e Neoinstitucional, pressupõe-se que a transparência é uma prerrogativa para fortalecer a accountability e o governo aberto, contribuindo para o fortalecimento dos órgãos de controle externo, órgãos indispensáveis para viabilizar a fiscalização dos atos administrativos. As análises do contexto econômico, político e ético no Brasil revelaram que a efetivação de ações e medidas para garantir a eficiência, eficácia e efetividade das ações de gestão governamental com base na gestão dos interesses da sociedade necessita de mudanças no sistema político, em especial na Constituição Federal. Ficou evidenciado que o modelo de sustentação política do chefe do executivo no parlamento (coalizão presidencial), que fomenta a indicação da maioria dos membros dos tribunais de contas pelo critério político é o principal entrave para o fortalecimento das funções dos órgãos de controle externo. Conclui-se, assim, que além de se buscar uma maior transparência para fortalecer a accountability e o governo aberto, é preciso rever esse critério, pois compromete o controle da administração pública, a transparência, e o combate à corrupção, e por decorrência, dificulta as relações entre o Estado e os cidadãos.

### Palavras - chave

Democracia, Transparência, Controle, Governo aberto, Corrupção, Administração Pública, Brasil

---

## Abstract

The objective in this article-essay to deepen the theoretical discussion on the subject that involves democracy, control of the public administration, transparency and combat to the frauds and the corruption. The aim of this effort is to analyze whether transparency in governmental actions makes relations between the State and civil society more democratic. In the article, which is supported by the Open Government Paradigm and the Corruption and Neo-Institutional theories, it is assumed that transparency is a prerogative to strengthen accountability and open government, contributing to the strengthening of external control bodies, indispensable organs for the supervision of administrative acts. Analyzes of the economic, political and ethical context in Brazil have revealed that the implementation of actions and measures to guarantee the efficiency, efficacy and effectiveness of government management actions based on the management of the interests of society requires changes in the political system, especially in the Federal Constitution. It was evidenced that the political support model of the chief executive in parliament (presidential coalition), which encourages the appointment of the majority of members of the courts of law by the political criterion, is the main obstacle to strengthening the functions of external control bodies. It is concluded, therefore, that in addition to seeking greater transparency to strengthen accountability and open government, it is necessary to revise this criterion, since it compromises the control of public administration, transparency, and the fight against corruption, makes relations between the State and citizens difficult.

## Keywords

Democracy, Transparency, Control, Open government, Corruption, Public Administration, Brazil

---

## Introdução

No contexto da democracia, o 'governo aberto' é aceito como um de seus elementos principais, visto que ele interage de maneira profunda com o tema democracia nas constituições e leis fundamentais dos estados ocidentais modernos. A preocupação com a necessidade de um 'governo aberto', entretanto, não é um assunto novo. A ideia de governo aberto remonta à segunda metade do século XVIII, com osurgimento de instrumentos jurídicos que estimulavam o estabelecimento de governos mais abertos.

A publicação da Declaração de Governo Aberto (OGP, 2009), no início da administração do presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, bem como a criação da Parceria para Governo Aberto (Open Government Partnership - OGP) em 2011, introduz o tema na agenda internacional.

Nesse sentido, destaca Guimarães (2014), que os princípios que embasam o conceito do governo norte-americano sobre o tema governo aberto foram estabelecidos a partir de três ideias centrais: i) A transparência promove o controle social; ii) a participação dos cidadãos melhora a eficácia governamental e a qualidade de tomada de decisões; iii) a colaboração incorpora os cidadãos às ações realizadas pelo governo.

Para Ramírez-Alujas(2013), o 'governo aberto' constitui um novo paradigma que está baseado nos princípios da transparência e abertura, participação e colaboração, para tentar responder ao esgotamento dos modelos tradicionais de governança num mundo que está mudando radical e vertiginosamente. O autor discute a ideia de entendê-lo como "una plataforma (governanza abierta) para la participación y la colaboración ciudadana que favorezca la co-creación, el co-diseño y la co-gestión de servicios públicos, en un contexto donde la confianza, la co-responsabilidad y el compromiso cívico son elementos clave para el proceso de cambio que experimentan los gobiernos y las administraciones públicas de cara a los desafíos que le impone la sociedad en el nuevo milenio."

Para diversos autores, como por exemplo, Beetham e Boyle (1996: 18-19), existem cinco características que tornam visível a democracia dentro de um Estado: a democracia que se baseia no princípio da igualdade; a participação intensa das pessoas na direção da política; a dependência do sistema político do debate aberto; a democracia como garantidora das liberdades fundamentais; e a democracia permitindo a renovação social sem que se produza uma desorganização governamental. Nesse sentido, os autores estabelecem quatro elementos principais de uma democracia em funcionamento – o que denominam a pirâmide democrática: eleições livres e limpas; governo aberto e responsável; direitos civis e políticos e sociedade democrática.

Segundo Bingham e Foxworthy (2012), a teoria que está por trás das iniciativas de 'governo aberto' baseiam-se em três ideias: a de que a transparência promove a responsabilização (accountability); de que a participação melhora a eficácia governamental e a qualidade de tomar decisões e de que a colaboração incorpora os cidadãos nas ações do governo.

## **Fraudes e corrupção e fragilidades das instituições**

As fraudes e a corrupção são sérios obstáculos que dificultam o progresso social e econômico de qualquer país. É sabido que, a corrupção sistêmica é gerada ou estimulada pelo próprio sistema, em decorrência das fragilidades das instituições. Os ambientes pouco transparentes facilitam as ocorrências de fraudes e corrupções, impedindo que sejam detectadas. A receita para enfrentar esse problema é a elevação do patamar de qualidade na governança pública e da governança corporativa nas estatais.

Isso explica porque os órgãos legisladores e reguladores de todo o mundo, inclusive o Brasil, estão trabalhando de forma ativa para melhorar o funcionamento do governo aberto, a governança corporativa, a fiscalização de auditoria e outros aspectos do processo envolvendo relatórios financeiros.

Na atualidade, argumenta Barowiak (2011), o desafio no contexto político global, com espaços públicos mais deliberativos e participativos, tem sido o de pautar a democracia representativa relacionada com o princípio da transparência e accountability democrático na gestão pública, a fim de prevenir práticas corruptas e dotar os governos de legitimidade perante a sociedade. Com esse propósito, a noção de accountability, dada pelo autor, é o de responsabilização democrática, com participação popular, como um esforço para, além da punibilidade, criar parceria entre governos e sociedade visando à formação da opinião pública e à construção de novas formas de solidariedade.

Para Huntington (1975: 72) a corrupção um fenômeno inerente ao processo de modernização, e que indica a ausência de institucionalização eficiente. Para o autor, a modernização trás consigo normas de comportamento conflitantes com as condutas típicas das sociedades tradicionais. Esse conflito leva os indivíduos a agirem de formas não justificadas por nenhum dos padrões normativos. Assim, a

corrupção se deve a baixa institucionalização política que ocorre em sociedades onde o processo de modernização avança na economia sem o mesmo ritmo no plano institucional político.

No que se refere ao interesse público como critério para pensar a corrupção, Huntington (1975:74) afirma que o reconhecimento da corrupção em uma sociedade depende de um mínimo de discernimento entre o papel público e o interesse particular.

Por sua vez, fica cada vez mais evidente que a existência de garantias e prerrogativas, concedidas por meio de cargos vitalícios e inamovíveis, que tem como propósito proteger de ingerências políticas os membros dos Tribunais de Contas uma vez empossados, conforme tem revelado as investigações e condenações decorrentes da operação Lava Jato (MPF, dez. 2017), não tem se mostrado suficiente para conter as fraudes e a corrupção nas organizações públicas no país.

Diante desse contexto, torna-se relevante fazer a seguinte pergunta: *A escolha da maioria dos membros dos tribunais de contas pelo critério político se apresenta como um obstáculo ao combate às fraudes e a corrupção nas organizações públicas no Brasil?*

## Função, desafios e perspectivas dos Estados modernos

Constata-se que, todos os Estados modernos se dedicam à redistribuição da renda, à gestão macroeconômica e à regulação de mercados. A diferença está nas prioridades dadas por cada país na utilização dessas funções, que tende a variar ao longo da história. É oportuno recordar que, as teorias político-econômicas modernas do Estado identificam três formas de intervenção pública na economia: redistribuição de renda, estabilização macroeconômica e regulação de mercados. O processo de redistribuição de renda abrange todas as transferências de recursos de um grupo de indivíduos, regiões ou países, para outro grupo, bem como o atendimento de setores específicos e especiais, como por exemplo, educação primária, seguro social, entre outros, que os governos obrigam os cidadãos a consumir ou a utilizar (Matias-Pereira, 2017a).

A política de estabilização macroeconômica tem como objetivo alcançar e manter níveis adequados de crescimento econômico e de emprego. Para atingir esse objetivo o governo utiliza como principais instrumentos à política fiscal, monetária, cambial e industrial. Por sua vez, as políticas reguladoras têm como propósito corrigir distintos tipos de falhas de mercado, como por exemplo, o poder de monopólio, a provisão insuficiente de bens públicos, entre outras. Isso pode ser constatado quando analisamos a estruturação do “Estado de bem-estar”, após a Segunda Guerra Mundial, que foi priorizado pelas políticas de redistribuição e de gestão macroeconômica implementadas pela maioria dos governos da Europa ocidental. A crise fiscal que atingiu, na década de setenta, esse Estado positivo, que tinha o papel de planejar, produzir bens e serviços e como empregador de última instância, revelou o esgotamento desse modelo. No final dos anos 70 começou a surgir em seu lugar um novo modelo, que passou a priorizar desregulação, a privatização, a liberalização e a reforma das estruturas de bem-estar.

Nesse contexto, verifica-se que a reforma do Estado surgiu como uma resposta à ineficiência do velho modelo estatal e às demandas sociais crescentes de uma emergente sociedade democrática e plural, no final do século XX. A necessidade de reduzir a presença do Estado na economia e a aceleração do fenômeno da globalização foram os fatores indutores neste movimento. Criaram novas necessidades e desafios para os Estados, quanto à conciliação de um modelo orientado para o mercado, de modo a garantir o seu perfeito funcionamento, e que atendesse às necessidades dos membros da sociedade, na nova roupagem de cliente-cidadão, com a prestação de serviços de qualidade a custos mais baixos.

## Referencial teórico

O referencial teórico deste artigo está apoiado, em especial, nas teorias da Corrupção e Neoinstitucional, bem como no Paradigma do governo aberto. 'Corrupção' é aceito aqui como um tema multifacetado, no qual as distintas teorias que enfocam o assunto dedicam-se a um aspecto do fenômeno.

Assim, governo aberto deve ser entendido como um paradigma ou modelo relacional que procura dar prioridade a participação e colaboração cidadã, tendo como propósito tornar o governo mais acessível, transparente e colaborativo. Nesse sentido, o governo estabelece canais de diálogos com os cidadãos com o objetivo de ouvir o que eles estão dizendo ou solicitando, para tomar decisões baseadas nessas reivindicações. Em síntese, o governo aberto atua de forma colaborativa com os cidadãos e funcionários no desenvolvimento dos serviços que presta, bem como informa de forma transparente e tempestiva todas as suas decisões.

Faz-se necessário ressaltar a importância para este artigo-ensaio dos estudos seminais que envolvem o tema democracia, governo aberto, corrupção, cultura política e instituições, elaborados por Aristóteles (2001), Almond e Verba (1963), Banfield (1958), Ferejohn e Pasquino (2001), Hall e Taylor (2003), Heimer et. al. (1990), Huntington (1975), Inglehart (1988, 2002), Lipjhart (1980), Lipset e Lenz (2002), Nye (1967), Power e Gonzalez (2008), Putnan (2006), Pye (1969), Rasmusen e Ramseyer (1994), Rose-Ackerman (2002), Olson (1965), North (1990, 1997), e Stiglitz, *et al.*, (1989), Calderón; Lorenzo (2010), Ramírez-Alujas; Cruz-Rubio (2012), entre outros.

A abordagem do neoinstitucionalismo está centrada na política, o que torna o Estado e a burocracia atores relevantes, capazes de influenciar a formulação de leis e a implantação de políticas sociais. Assim, o combate à corrupção tornou-se um tema central do neoinstitucionalismo à medida que a corrupção passou a ser observada como uma ameaça aos bens públicos transcendentais, tais como a existência do mercado competitivo e a sobrevivência da democracia.

As vertentes que compõem a denominada "Nova Economia Institucional": a economia dos custos de transação de Williamson, a teoria da evolução institucional de North, além dos autores da vertente que cuida das "instituições e desempenho econômico", como Olson (1965), North (1990, 1997), e Stiglitz, *et al.*, (1989), por entenderem que as instituições desenvolvem um papel decisivo na dinâmica e no desenvolvimento de qualquer sistema econômico. Por meio delas é possível explicar o êxito ou o fracasso, o crescimento ou a estagnação de um sistema socioeconômico. Assim, as instituições (formais e informais) definem o marco de restrições legais e extralegis (econômicas, sociais e culturais), no qual os indivíduos atuam, se organizam e promovem intercâmbios.

Nesse debate deve-se destacar, também, a relevância da Teoria da Modernização, que considera a corrupção como resultado de um descompasso entre desenvolvimento econômico e político, e da Teoria da Cultura política que estuda a função da cultura como um gerador de comportamentos viáveis ou inviáveis à ocorrência da corrupção (Almond e Verba, 1963). Essa corrente de estudos considera a cultura como variável digna de análise para o entendimento do comportamento político, sem desconsiderar variáveis como a estrutura institucional e a estrutura econômica de uma sociedade.

Na concepção da Teoria da Cultura Política em sociedades onde os laços de relação pessoais são muito fortes, as normas impessoais típicas do capitalismo moderno são frequentemente violadas, visto que é frequente nesse ambiente a sobreposição de interesses pessoais sobre o interesse público, fato que implica em corrupção. Quando os avanços econômicos e políticos institucionais ocorrem sem avanço correspondente na cultura as leis encontram sérias barreiras para serem cumpridas, o

que torna sua violação uma rotina na qual a corrupção torna-se cada vez mais frequente. Dessa forma, o avanço cultural surge como uma alternativa para os indivíduos incorporarem os valores da sociedade moderna, na qual prevalece a impessoalidade em favor da promoção do interesse público.

## Paradigma do governo aberto

As definições e conceitos sobre 'governo aberto' visam facilitar uma melhor compreensão das questões que envolvem o debate sobre democracia, transparência e corrupção no Brasil. Governo aberto, num sentido amplo, está orientado para temas que cuidam de acesso à informação, transparência, participação cidadã, colaboração entre governo e sociedade civil, inovações na gestão e na formulação de políticas públicas, e com uso de novas tecnologias de informação.

O Open Government Partnership (OGP) identifica quatro princípios (valores) do governo aberto. Esses valores-chaves são:

### Transparência

- As informações sobre as atividades e decisões governamentais são públicas, compreensíveis, oportunas, acessíveis e atendem aos padrões de dados abertos.

### Integridade (*accountability*)

- Existem regras, regulamentos e mecanismos governamentais que demandam dos agentes públicos (as) atuação responsável e em respeito aos compromissos públicos previamente assumidos, assim como justificativa às ações quando necessário.

### Participação social

- Os governos mobilizam cidadãos para se envolverem no debate público, proporem soluções e contribuições que colaborem com um governo mais responsivo, inovador e efetivo.

### Inovação e tecnologia

- Os governos reconhecem a importância de promover e aumentar o acesso à tecnologia pelos cidadãos e o significativo papel das novas tecnologias na busca por inovação.

Para Don Tapscott (2010), "Un gobierno abierto, es un gobierno que abre sus puertas al mundo, co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red."

Para Calderón e Lorenzo (2010) "gobierno abierto é aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y teniendo en cuenta sus preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente."

Nesse sentido, assinalam Calderón e Lorenzo (2010) que, somente com os avanços tecnológicos proporcionados pela chamada web 2.0 ou web social e a extensão da internet como rede global, foi possível começar, de forma massiva e com custos possíveis para os Estados, a mudar o paradigma na forma como os cidadãos se relacionam com os governos, na perspectiva de promover a interação

entre o governante e seus governados, em planos perfeitamente horizontais e sem que outro agente intermedeie essa conversação.

## Procedimentos metodológicos

Neste estudo, no que se refere aos procedimentos metodológicos, pode ser classificado como um ensaio persuasivo e exploratório, devido à inexistência de estudos sobre a temática pesquisada; e indutivo, por apresentar argumentações cujas conclusões se baseiam em premissas de um escopo amplo e definido. Para alcançar os propósitos do estudo, buscou analisar as fragilidades e desafios que o Estado brasileiro enfrenta para se estruturar como um governo aberto e colaborativo, bem como elevar o nível de controle da administração pública, a transparência e o combate a fraudes e a corrupção.

Pressupõe-se neste artigo que, no contexto de um 'governo aberto', o fortalecimento dos órgãos de controle externo é indispensável para viabilizar a fiscalização dos atos administrativos. Por sua vez, especula-se que a efetivação de ações e medidas para garantir a eficiência, eficácia e efetividade das ações de gestão governamental com base na gestão dos interesses da sociedade, notadamente nos âmbitos do controle da administração pública, da transparência e do combate a fraudes e a corrupção, está aquém do desejável.

Priorizou-se, em especial, a discussão sobre os efeitos negativos da adoção do modelo de sustentação do chefe do executivo no parlamento (coalizão presidencial), que permite a indicação da maioria dos membros dos tribunais de contas pelo critério político. Buscou-se responder se a nomeação de ministros e conselheiros para os Tribunais de Contas com base no critério político compromete o controle da administração pública, a transparência e o combate à corrupção, e por decorrência, dificultando as relações entre o Estado e os cidadãos. A pesquisa se apoia, também, na literatura recente e relatórios orientados para o campo do combate a corrupção e a impunidade, que ainda se encontra em curso, notadamente em relação aos escândalos do mensalão e do petrolão, também denominado de "operação Lava Jato".

## Presidencialismo de coalizão

O elevado nível de poder do presidente do Brasil, como ocorre na maioria das constituições presidencialistas, deriva do poder a ele é conferido pela Constituição Federal de 1988. O presidente tem a prerrogativa exclusiva de iniciar legislação nas principais áreas de política: tributação, orçamento e fixação dos quadros do funcionalismo, entre outras áreas relevantes.

No artigo 161, parágrafo primeiro, a Constituição estabelece: "são de iniciativa exclusiva do Presidente da República as leis que I: fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; II: Disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica ou aumento de sua remuneração; organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios".

No artigo 166 a Constituição define que as emendas ao orçamento só serão aceitas desde que "indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal".

Para Abranches (1988), o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o 'presidencialismo imperial', organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A

esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira “chamarei, à falta de melhor nome, 'presidencialismo de coalizão. Para o autor, o presidencialismo de coalizão é um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão. Nesse sentido, sustenta que a lógica da formação de coalizões tem, nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional (estadual), hoje como ontem. É isso que explica a recorrência das grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional.”

Para Limongi (2006), nada autoriza tratar “o sistema político brasileiro como singular. Coalizões obedecem e são regidas pelo princípio partidário. Não há paralisia ou síndrome a contornar. A estrutura institucional adotada pelo texto constitucional de 1988 é diversa da que consta do texto de 1946. O presidente teve seu poder institucional reforçado. Para todos os efeitos, a Constituição confere ao presidente o monopólio sobre iniciativa legislativa. A alteração do status quo legal, nas áreas fundamentais, depende da iniciativa do Executivo. Entende-se assim que possa organizar seu apoio com base em coalizões montadas com critérios estritamente partidários. Para influenciar a política pública é preciso estar alinhado com o presidente. Assim, restam aos parlamentares, basicamente, duas alternativas: fazer parte da coalizão presidencial na legislatura em curso, ou cerrar fileiras com a oposição esperando chegar à Presidência no próximo termo.”

## Compreensão de Administração Pública, governança e accountability

A Constituição Federal de 1988 promoveu a afirmação do Estado Democrático de Direito, ao definir que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; além dos preceitos básicos distribuídos nos 21 incisos e 10 parágrafos do art. 37 e das demais regras previstas nos art. 38 a 42 daquele instituto.

Administração Pública, em termos amplos, abrange todas as operações que tem por propósito a realização ou o cumprimento dos desígnios públicos (White, 1950:8). Numa visão mais objetiva *Administração Pública* pode ser entendida como todo o sistema de governo, todo o conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determinam: como distribui e se exerce a autoridade política; como se atendem aos interesses públicos. Assim, a Administração Pública pode ser percebida como a estrutura do poder executivo, que tem a missão de coordenar e implementar as políticas públicas. Apresenta-se como um conjunto de atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas consideradas de “interesse público” ou comum numa coletividade ou numa organização estatal (Matias-Pereira, 2017b).

As expressões “governança” e “*governabilidade*”, como ocorrem com a maior parcela dos conceitos em ciência política, não possuem uma única definição, ou seja, tendem a variar de autor para autor, de acordo com a sua nacionalidade, orientação ideológica e a ênfase que é dada a um ou outro elemento. A governabilidade diz respeito ao exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo. No que se refere à governança, pode-se argumentar que é a capacidade que determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas. Nesse elenco de políticas, pode-se assinalar a gestão das finanças públicas, gerencial e técnica, entendidas como as mais relevantes para o financiamento das demandas da coletividade. É oportuno destacar que a fonte direta da governança não são os cidadãos ou a cidadania organizada em si mesma, mas um prolongamento desta, ou seja, são os próprios agentes públicos ou servidores do Estado que possibilitam a formulação e a imple-

mentação adequada das políticas públicas e representam a face deste diante da sociedade civil e do mercado, no setor de prestação de serviços diretos ao público.

*Governança* pode ser definida, num sentido amplo, como um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo (Rhodes, 1996:652-667). Os aspectos frequentemente evidenciados nessa literatura sobre a governança estão relacionados: à legitimidade do espaço público em constituição; à repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados; aos processos de negociação entre os atores sociais (os procedimentos e as práticas, a gestão das interações e das interdependências que desembocam ou não em sistemas alternativos de regulação, o estabelecimento de redes e os mecanismos de coordenação); e à descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar.

A expressão "*accountability*" pode ser aceita como o conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os gestores públicos a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maior transparência e a exposição pública das políticas públicas. Quanto maior a possibilidade dos cidadãos poderem discernir se os governantes estão agindo em função do interesse da coletividade e sancioná-los apropriadamente, mais "*accountable*" é um governo. Trata-se de um conceito fortemente relacionado ao universo político administrativo anglo-saxão.

O controle sobre a administração pública, para Di Pietro (2017), pode ser definido como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

O termo fraude refere-se a ato intencional de omissão ou manipulação de transações, adulteração de documentos, registros e demonstrações contábeis. O modelo teórico denominado "triângulo da fraude", desenvolvido por Donald R. Cressey (1953) sustenta que, para uma fraude ocorrer, é necessária a convergência de três fatores: pressão, oportunidade e racionalização.

## Relação entre governança no setor público e accountability

A governança trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, enquanto a governança corporativa diz respeito à forma como as corporações são administradas. A governança corporativa no setor público, por sua vez, refere-se à administração das agências do setor público, por meio dos princípios de governança corporativa do setor privado, que são totalmente aplicáveis no setor geral do Estado, em que as agências de serviços não públicos são agrupadas (Bhatta, 2003:5-6).

Do ponto de vista conceitual, a governança pública pode ser entendida como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos — cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores — com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos. A contabilidade é o processo de produção de informações que dizem com as atividades financeiras dos diversos tipos de atividade econômica, permitindo que o usuário as utilize para a tomada de decisões racionais. A contabilidade criativa, por sua vez, é essencialmente um processo de uso das normas contábeis, que consiste em dar voltas às legislações para buscar uma escapatória baseada na flexibilidade e nas omissões existentes dentro delas para fazer com que as demonstrações contábeis pareçam algo diferente ao que estava estabelecido em ditas normas (Jameson, 1988).

O conceito de governança corporativa está relacionado com "*accountability*", entendido como a responsabilidade em prestar contas. A exigência de prestação de contas será diferente dependendo da

natureza da entidade envolvida. A organização do setor público é realmente comprometida a assegurar a integridade do que fazem, não aguardarão até seus dirigentes serem investigados, mas avançarão para evitar o comportamento não ético no primeiro instante.

A governança corporativa no setor público, argumenta Timmers (2000:9), deve ser entendida como a proteção ao inter-relacionamento entre a administração, o controle e a supervisão, feita pela organização governamental, pela situação organizacional e pelas autoridades do governo, visando relacionar os objetivos políticos eficientemente e eficazmente, como, também, comunicar publicamente e providenciar uma prestação de conta para o benefício da sociedade. Dessa forma, a governança do setor público é constituída pelos seguintes elementos: responsabilidade em atender a sociedade; supervisão; controle; e, assistência social.

Na interação que envolve a administração, o controle, a supervisão e a responsabilidade em prestar contas, a responsabilidade ministerial, para Timmers (2000:9-10), interessa-se pela natureza do relacionamento com os participantes da área política e em conseguir os objetivos políticos. Para tanto, o ministro deveria ter uma visão administrativa, sendo responsável por definir claramente os objetivos políticos (eficácia), as precondições, como a qualidade, eficiência, conformidade com os regulamentos e leis relevantes, e controle financeiro.

Existem diversas maneiras, sustenta Marques (2005:4-5), para representar a governança corporativa no setor público, em decorrência da complexidade da estrutura de governança e as diferentes formas de compreender a abordagem pelas entidades do setor. Em que pese essas divergências, a boa governança corporativa, seja no setor público ou no privado, exige: uma clara identificação e articulação das definições de responsabilidade; uma verdadeira compreensão do relacionamento entre as partes interessadas da organização e sua estrutura de administrar os recursos e entregar os resultados, e suporte para a administração, particularmente de alto nível.

Assim, o desafio para o setor público é o de articular um conjunto de princípios e elementos comuns que são relevantes em cada contexto e que podem ser considerados em uma estrutura de governança. Os fatores essenciais, para Marques (2005:14), que contribuem para uma governança corporativa sólida, são os seguintes: estrutura administrativa; ambiente administrativo; administração de risco; conformidade e complacência; monitorar e relatar a avaliação de desempenho; responsabilidade em prestar contas; conformidade versus desempenho.

## Transparência e controle nas democracias

O debate no Brasil sobre a relevância da transparência e controle – aceita neste artigo-ensaio como é uma prerrogativa para fortalecer a accountability e o governo aberto - ganhou uma nova dimensão com a aprovação da Lei da Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101/2000), que estipula a obrigatoriedade dos entes públicos em tornar públicas as informações financeiras e fiscais através da divulgação em meios eletrônicos; aperfeiçoada com a Lei Complementar 131/2009, que acrescentou na referida LRF, o dever de os entes públicos também disponibilizarem eletronicamente a execução orçamentária e financeira. Esse ciclo se completou a expedição da Lei de Acesso à Informação (LAI), de 2011, que garante à sociedade o exercício de seu direito de acesso à informação.

Destaca Paes (2011), por sua vez, que criar uma lei é só uma etapa na construção de uma política de transparência no país. A norma deve ser transformada em ações e fatos pelo Poder Legislativo e pelos demais para que seja efetivada, a fim de que a população possa adquirir mais conhecimentos sobre os atos do governo. Assim, para o autor, a transparência é uma prerrogativa para fortalecer o accountability, enquanto os dois (transparência e accountability) são elementos essenciais e se re-

forçam mutuamente, em prol de um governo mais participativo e colaborativo, por meio de inovações tecnológicas. Isso fortalece o que se chama de governo aberto.

Elevar o nível de transparência pública é um dos mais importantes desafios da Administração Pública na atualidade. Sem uma efetiva divulgação das ações governamentais não é possível desenvolver as noções de cidadania, e por decorrência, fortalecer a democracia. Nesse sentido, a expressão *transparência* será utilizada neste artigo como um dos requisitos de controle da sociedade civil sobre o Estado.

O termo *transparência* embora não esteja referenciado na Carta Magna, está interligado com o princípio Constitucional da “*eficiência*”. No campo infraconstitucional a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101, de 04.05.2000), que estabelece normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, explicitou de forma clara os instrumentos orientados à transparência na gestão fiscal.

A informação é um fator essencial para o controle social sobre a atuação de seus representantes. Sem o acesso da sociedade sobre os atos dos gestores públicos torna-se impossível que ela fiscalize se eles estão atuando de acordo com as normas legais. Assim, cabe ao Estado à responsabilidade de garantir aos cidadãos o direito ao acesso a essas informações, que deve ser ampla, irrestrita e tempestiva. Veja a esse respeito, Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

O controle sobre a administração pública, assinala Di Pietro (2017), pode ser definido como o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

O controle da gestão, notadamente a fiscalização da aplicação dos recursos financeiros oriundos dos tributos retirados dos contribuintes e de outros auferidos pelo Estado, deve ser efetivado de maneira autônoma e independente, A função “*controle*” está intimamente relacionada com o “*poder*”, e por decorrência, com a Administração Pública.

Destacam-se entre os objetivos da função “*controle*” a revisão dos atos, anulação, repreensão e a punição dos responsáveis, que devem ocorrer de forma célere, objetiva e eficaz. As medidas de reorientação das ações, atividades ou processos em curso, tem como principal motivação o seu aperfeiçoamento. Busca-se, dessa forma, que esses recursos sejam alocados de forma eficiente, eficaz e efetiva em favor da população. Essas medidas, além de coibir desperdícios, buscam evitar que os recursos sejam desviados ilicitamente.

Registre-se que a função “*controle*” está intimamente relacionada com o “*poder*”, e por decorrência, com a Administração Pública. Assim, a função “*controle*” tem como objetivos, quando necessários, a revisão dos atos, a anulação, a reprimenda e a punição dos responsáveis. As medidas de reorientação das ações, atividades ou processo em curso tem como principal motivação o seu aperfeiçoamento.

## Sistema de controle da Administração Pública

É inegável a relevância do papel desempenhado pelo sistema de controle da Administração Pública no mundo contemporâneo. A crescente sintonia nas relações dos órgãos de controle e a sociedade estão contribuindo para estimular a fiscalização dos gastos públicos, aumentando a efetividade das políticas sociais, bem como dos próprios serviços que são prestados pelo Estado. Esse esforço vem se tornando essencial para o fortalecimento da cidadania e da democracia.

Observa-se, assim, que os órgãos de controle externo existentes nos países democráticos, vêm adquirindo uma relevância cada vez maior na defesa de direitos fundamentais constitucionais, no cumprimento de suas atribuições de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do governo, bem como das entidades da administração direta e indireta, no que se refere à legalidade, legitimidade, eficácia e economicidade.

*Os sistemas de controle da administração pública* definidos pela Constituição Federal do Brasil são: o controle interno, realizado pelos próprios órgãos do aparelho estatal, e o controle externo, realizado pelo Poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas.

O *controle da administração pública*, que é exercida por meio dos órgãos de controle interno e externo, tem a responsabilidade de fazer com que, a execução de tarefas predeterminadas em normas, alcance os resultados esperados. Busca verificar se as atividades executadas estão compatíveis com o que foi estabelecido previamente no processo ou no plano de governo. Isso é realizado através da fiscalização, orientação e correção sobre as atividades de pessoas, departamentos, órgãos ou poder, para evitar que descumpram as normas e determinações preestabelecidas.

A função controle, portanto, se apresenta como uma atividade essencial na Administração Pública para a consecução dos fins a que se destinam. Nesse sentido, sustenta Guerra (2003:23): "Controle da Administração Pública é a possibilidade de verificação, inspeção, exame, pela própria Administração, por outros poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme os modelos desejados anteriormente planejados gerando uma aferição sistemática."

**Controle interno.** O *Sistema de controle interno* tem a função de implementar todas as políticas e procedimentos que dizem com os controles internos adotados pela administração de uma entidade. Nesse esforço busca apoiar a alcançar o objetivo de assegurar, de forma factível, uma maneira ordenada e eficiente de realizar as suas tarefas, com destaque para o cumprimento de políticas administrativas, a salvaguarda de ativo, a prevenção e detecção de fraude ou erro, a precisão e integridade dos registros contábeis, e a preparação oportuna de informações financeiras confiáveis.

O *controle interno* é aquele que o Poder Público exerce sobre seus próprios exercícios, visando assegurar a execução desses exercícios dentro dos princípios básicos da administração pública. Esses princípios estão delineados no art. 37 da Constituição Federal, ou seja, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Registre-se que esse controle deriva do poder-dever de autotutela que a Administração tem sobre seus próprios atos e agentes.

Merece destaque, no que se refere ao controle interno no âmbito do Poder Executivo, conforme dispõe a Lei n.º 10.683, de 2003 (com redação dada pela Lei n.º 11.204, de 2005), que definiu as competências da Controladoria-Geral da União (CGU), como órgão de assessoramento direto e imediato do Presidente da República, atribuindo-lhe a função de incrementar a transparência da gestão no âmbito da administração pública federal. Assim, cabe à CGU o papel de promover os procedimentos de transparência no âmbito do Poder Executivo Federal, sem prejuízo de iniciativas das pastas ministeriais e demais órgãos no sentido de evidenciarem as suas realizações.

**Controle externo.** Observa-se que, a Constituição Federal de 1988, ampliou de forma significativa a matéria de controle externo sobre a administração pública, inserindo na Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, os arts. 70 e 71, deixando de forma bastante explicitas as atribuições do Tribunal de Contas da União. Assim, foi autorizada a fiscalização sobre o poder executivo na administração direta e indireta e demais órgãos e instituições que recebam recursos públicos para as finalidades mais diversas.

O controle externo no âmbito constitucional, busca definir em linhas gerais, o cumprimento dos princípios expressos no Art. 37. Legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O Tribunal de Contas da União - TCU deverá se pronunciar sobre matérias quando solicitado pela comissão mista do Congresso Nacional, conforme disposto no art. 72 da Carta Magna, e seus parágrafos, verbis:

Art. 72. A comissão mista permanente a que se refere o art. 166, § 1.º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários. § 1.º Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias. § 2.º Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.

## Compreensão do fenômeno da corrupção

Com o propósito de permitir uma melhor compreensão do tema “corrupção” faz-se necessário definir, a seguir, de forma sucinta, os principais termos e conceitos utilizados neste capítulo sobre corrupção.

O termo *corrupção* pode ser definido, numa visão ampla, como a ação e efeito de corromper ou corromper-se. A *corrupção-malversação-propina* ocorre quando a atividade do funcionário público ou do político não se fundamenta na promoção do interesse geral. Num sentido estrito existem distintos conceitos de corrupção. Assim, dependendo do conceito utilizado, como por exemplo, o jurídico, o econômico, o sociológico ou o político, se poderá chegar a respostas diferentes. O enfoque jurídico, tendo em vista as suas implicações no campo penal, em geral, é o mais utilizado pela mídia. Esse enfoque tende a considerar a corrupção como um abuso de autoridade por razões de benefício particular não necessariamente monetário.

Em consequência, a corrupção implica na existência de um funcionário público – de qualquer nível hierárquico -, que tem intenção corrupta, que recebe benefícios diretos ou indiretos por sua ação, como representante do Estado, que executa um ato oficial que tem relação direta com o benefício obtido, que se desvia das obrigações juridicamente estabelecidas, com a intenção geral de influenciar ou ser influenciado no exercício de cargo público para obtenção de benefícios.

*Corrupção política* pode ser definida como a deterioração moral de um sistema de governo como consequência do desvio do exercício das funções públicas por parte de seus responsáveis. Nesse sentido, o conceito de corrupção no setor público está relacionado à utilização da função pública e a consequente apropriação ilegal de recursos públicos, por parte do funcionário público ou do político, para fins de obtenção de ganhos privados. Dessa forma, sempre que há um agente público corrupto pressupõe a existência de um interesse privado por trás, representado pelo corruptor.

No cenário da corrupção encontraremos duas vertentes: a primeira é representada pela pequena corrupção, na qual o funcionário público se prevalece de sua posição para cobrar propinas para executar aquela tarefa que é de sua responsabilidade. O interesse privado aqui é representado pelo funcionário que recebe e pelo cidadão que paga a propina. Os seus custos financeiros, em geral, são irrelevantes. Os reflexos dessa ação ilegal são sentidos no nível de credibilidade da população nas instituições. A grande corrupção, por sua vez, acontece nos processos de licitações e contratos, na

fiscalização tributária de grandes empresas, na captura de setores específicos do Estado. Verifica-se, nesse caso, que o interesse privado é representado por empresas ou grupos.

A *corrupção pública* é definida como “uma relação social, de caráter pessoal, extramercado e ilegal, que se estabelece entre dois agentes ou dois grupos de agentes (corruptos e corruptores), cujo objetivo é a transferência ilegal de renda, dentro da sociedade ou do fundo público, para a realização de fins estritamente privados. Tal relação envolve a troca de favores entre os grupos de agentes e geralmente a remuneração dos corruptos com o uso da propina e de quaisquer tipos de incentivos, condicionados estes pelas regras do jogo e, portanto, pelo sistema de incentivos que delas emergem (Silva, 2001)”.

O *combate à corrupção*, especialmente a corrupção de grande vulto, exige o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle do Estado e da sociedade. Incluem-se nesse esforço, além do fortalecimento do sistema de controle interno e externo, a criação de normas legais mais rígidas e céleres que facilitem a atuação dos órgãos de combate a corrupção na administração pública e privada, notadamente sobre as empresas beneficiadas pela corrupção (Matias-Pereira, 2013, 2014b).

## Princípios de governança na gestão pública

Uma boa governança pública, à semelhança da corporativa, está apoiada em quatro princípios: relações éticas; conformidade, em todas as suas dimensões; transparência; e prestação responsável de contas. A ausência desses princípios requer mudança na forma de gestão. A busca permanente da prática desses princípios na administração do país ou na gestão de qualquer instituição deve ser vista como uma condição indispensável para que essa instituição possa continuar a progredir. É importante ressaltar que essa é uma tarefa permanente, que exige uma participação proativa de todos os atores envolvidos - dirigentes, políticos, órgãos de controle - e, em especial da sociedade organizada.

Os princípios mais relevantes a que as entidades do setor público devem aderir para efetivamente aplicar os elementos de governança corporativa, para alcançar as melhores práticas, para Barrett (2005:5-6), são: liderança, integridade e compromisso (relativos a qualidades pessoais) e responsabilidade em prestar contas, integração e transparência (são principalmente o produto de estratégias, sistemas, políticas e processos no lugar).

O uso dessas práticas de governança corporativa exige que todas as organizações do setor público devem ser transparentes e responsáveis por suas atividades, visto que os cidadãos são os principais interessados em conhecer se os recursos públicos estão sendo usados apropriadamente e o que está sendo alcançado com eles.

Essa transparência é indispensável para permitir que os responsáveis pela gestão pública sejam controlados pela sociedade. Essa prática, por sua vez, contribui de forma indireta, para a boa governança. Nesse sentido, pode-se observar que existe um ponto em comum entre os inúmeros autores que tratam do tema que envolve os princípios da boa governança: a responsabilidade do gestor público em prestar contas e a necessidade de promover o controle.

Em síntese, a busca permanente da transparência na administração pública deve ser vista como uma condição essencial para que o Brasil possa continuar a progredir no processo de desenvolvimento socioeconômico e na consolidação da democracia. Nesse sentido, a transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental, o que torna mais democrática as relações entre o Estado e sociedade civil.

## Ética e transparência na administração pública

A retomada da preocupação com a ética pública surgiu com a ênfase dada na agenda política das nações pelos efeitos perversos que resultam da sua falta, deixando de ser vista apenas como um problema moral e passando a ser percebida como ameaça à ordem econômica, à organização administrativa e ao próprio Estado de Direito.

A geração de medidas para a promoção da ética exige medidas e investimentos para o fortalecimento institucional e modernização e o combate à corrupção, de forma a garantir capacidade de geração de resultados, assim como a reversão da sensação de impunidade que ainda subsiste na população. Mas nem o fortalecimento institucional, nem as sanções aplicadas aos casos de corrupção se demonstram suficientes para assegurar a confiança das pessoas e a segurança dos funcionários sobre o respeito aos valores éticos e o que pode ou não pode em matéria de conduta individual.

Assim, o objetivo da gestão da ética visa a definição de padrões éticos de conduta nas organizações, de tal forma que não deixe nenhuma dúvida quanto à conduta que espera-se em situações específicas. Nessa trajetória bem definida encontram-se sedimentados os valores, regras de conduta e administração.

A definição de normas de conduta como meio prático para que os valores éticos sejam respeitados representa a objetivação do relacionamento do funcionário com suas partes. Contar com um aparato de administração para dar efetividade a valores e regras de conduta significa o reconhecimento de que a solução de dilemas éticos requer mais que boa formação e bom senso dos funcionários, exige o estabelecimento de padrão transparente e previsível.

Observa-se, de forma geral, as administrações públicas na América Latina possuem modelos de gestão da ética integrado, em sua maioria, por um amplo elenco de regras de conduta cuja inobservância, em muitos casos, configura crime. Na maioria dos países da região, notadamente no Brasil, coexiste uma multiplicidade de órgãos com responsabilidades por zelar por essas normas. Normas e entidades com responsabilidade variam conforme a esfera de poder e o nível de governo. É perceptível que é bastante elevado nível de ineficiência, ineficácia e falta de efetividade do referido modelo, que se apresenta complexo, incongruente e descoordenado (Matias-Pereira, 2005).

## Comportamento ético no serviço público

A falta de ética não distingue países ou organizações. Reconhecer esse problema, ao invés de escondê-lo sob o tapete, representa sinal de maturidade, que dá lugar à discussão sobre o que pode e deve ser feito para promover a ética. Ainda que exista uma relativa unanimidade em torno do objetivo da promoção da ética, esse consenso se dilui quando a questão se coloca no desenho e implementação de ações que se demonstrem suficientes para o alcance do objetivo definido.

Ao contrário do que se poderia pensar, a controvérsia se estabelece não como resultado de qualquer conspiração contra a ética. Paradoxalmente, muitas vezes seu principal combustível resulta daqueles comprometidos e conscientes da importância da ética e do mal que sua falta acarreta.

Os programas de promoção da ética não raras vezes são vistos como programas direcionados a organizações corruptas e gente sem ética. Para isso contribui inclusive o fato de, na maioria das vezes, serem intitulados como programas de combate à corrupção. Afinal quem poderia ser objeto do combate à corrupção?

Os programas de promoção da ética pressupõem fortalecimento da capacidade de governança pública e corporativa, mas também, o estabelecimento de um padrão ético efetivo em matéria de conduta. De um lado, a criação das condições necessárias ao cumprimento da missão organizacional. De outro, o estabelecimento de forma transparente das regras de conduta que devem ser observadas.

O fortalecimento institucional não tem se revelado suficiente para garantir a confiança das pessoas externas à organização e para dar segurança a seus funcionários sobre os limites que devem ser observados na conduta individual. Aí é que surge a gestão da ética.

A gestão da ética transita em um eixo bem definido onde se encontram valores éticos, regras de conduta e administração. As regras de conduta devem traduzir os valores de forma mais simples e funcionar como um caminho prático para se assegurar que eles, os valores, estão sendo levados em conta. Com efeito, nem sempre observar valores éticos na prática cotidiana se revela tão simples quando se gostaria. À administração cabe zelar pela efetividade de valores e regras.

Falar em objetivar regras de conduta em uma sociedade marcada pelas relações pessoais e de parentesco não deixa de ser objetivo pleno de dificuldades. Falar em administrar ética configura-se como outro grande desafio, pois representa transferir a solução de certos dilemas éticos do foro íntimo para o foro público e o reconhecimento de que somente formação e bom senso, ainda que imprescindíveis, não são suficientes para assegurar padrão ético nas organizações.

## **Reforma do Estado, transparência e nível de democratização**

Observa-se que, apesar de possuir distintos mecanismos administrativos para combater as práticas corruptas, especialmente no âmbito dos poderes executivo e legislativo o Brasil ainda não possui diretrizes explícitas da forma como pretende elevar o nível de transparência na administração pública. Essa desconexão nas relações Estado/sociedade pode ajudar, em parte, a explicar porque o Brasil ocupava o 96º lugar num ranking sobre a percepção da corrupção no mundo composto por 180 nações, em 2017(Transparency International, fev.2018).

Esse cenário evidencia que o combate efetivo à corrupção, além de uma governança responsável, exige uma enérgica mobilização na política e na sociedade civil, para que se controlem os detentores do poder. Por sua vez, é perceptível que a corrupção quando se transforma em endêmica, as medidas convencionais para combatê-la se tornam insuficientes. Nesse sentido, faz-se necessário intensificar o processo de conscientização da sociedade civil no Brasil com respeito aos custos da corrupção e cuidar para que as instituições e o mercado não fiquem vulneráveis.

A elevação do controle social sobre os governantes no Brasil está exigindo um aprofundamento na reforma do Estado, por meio de medidas legislativas, de gestão política e administrativa, tais como: leis penais dissuasórias, reforço nos controles contábeis e de controle interno sobre as administrações públicas, aparelhamento dos órgãos judiciais e de controle, bem como a criação de controles centrais e de maneira especial, a estruturação de uma agência especializada na luta contra a corrupção.

Assim, o esforço para enfrentar a corrupção deve ser uma prioridade na agenda política do país, orientada para definir legislações modernas e fortalecer os órgãos de controle, tornando-os suficientemente ágeis para incorporar novas formas de ação e novos atores sempre que necessário. Esses esforços para combater a corrupção irão contribuir de forma significativa para a preservação da democracia e do Estado de Direito no Brasil.

## Democracia, instituições e controle da corrupção

No debate que envolve o fortalecimento da democracia é fundamental ter como referência o nível de confiança que a população deposita nas instituições públicas e nos seus dirigentes. Assim, a credibilidade das instituições e dos agentes públicos se transforma em um elemento fundamental para dar legitimidade ao sistema político. Nesse contexto, o esforço governamental para controlar a corrupção é uma medida indispensável no processo de recuperação da legitimidade das instituições.

As práticas de corrupção não são privativas dos países em desenvolvimento, visto que elas também se encontram arraigadas em maior ou menor grau nos países desenvolvidos. A diferença está na origem da corrupção e na dimensão do problema. Nos países desenvolvidos a corrupção decorre de falhas nos sistemas democráticos, enquanto nos países em desenvolvimento a corrupção surge em decorrência das debilidades das instituições (North, 1990).

No tocante à riqueza e ao poder, sustenta Huntington (1968:59-71) que, nos casos em que as oportunidades políticas excedem as econômicas, as pessoas tendem a usar o poder para o próprio enriquecimento e, nos casos em que as oportunidades econômicas excedem as políticas, as pessoas são capazes de fazer uso da riqueza para comprar poder político. Verifica-se que, determinadas combinações de desequilíbrios entre essas forças abrem a possibilidade do surgimento de problemas característicos de corrupção, os quais diferem em sua natureza e implicações políticas e sinalizam para reformas políticas e econômicas que podem servir às metas de democratização e de combate à corrupção.

A corrupção alastrada é um sintoma e não a doença em si (Rose-Ackerman, 1978). É perceptível que a corrupção pode produzir ineficiência e injustiça, cujos efeitos produzem reflexos negativos sobre a legitimidade política do Estado. A corrupção indica a existência de problemas mais profundos nas relações do Estado com o setor privado. Nesse sentido, os custos mais graves não são os subornos em si, mas sim as distorções que revelam que muitas vezes podem ter sido criadas pelas autoridades com a finalidade de cobrar propinas.

Nesse sentido, a corrupção tem sido percebida por diversos autores, como por exemplo, Huntington (1964) e Matias-Pereira (2014, 2017c), como um sintoma de que alguma coisa está errada na administração do Estado. Instituições criadas para governar as relações entre cidadãos e o Estado estão sendo utilizadas para alcançar o enriquecimento pessoal por meio dos benefícios do suborno.

Assim, a corrupção pode ser aceita como o abuso do poder público para obter benefícios privados, presentes principalmente, em atividades de monopólio estatal e poder discricionário por parte do Estado. Assim, os atos de corrupção são aqueles que constituem a violação, ativa ou passiva, de um dever profissional ou do descumprimento de alguma função específica realizados em um marco de discricionariedade com o objetivo de obter algum tipo de benefício, qualquer que seja sua natureza. Em síntese, corrupção é o desvio de comportamento dos deveres formais de uma função pública visando os interesses privados, seja pessoal, familiares, ou de grupos, de natureza pecuniária ou para melhorar o status, ou que viola regras contra o exercício de certos tipos de comportamento ligados a interesses privados.

Deve-se observar que, qualquer tipo de favorecimento, por meio do uso da discricionariedade, para atender interesses pessoais ou de grupos, são inadequados. Essas ajudas, na sua maioria, feitas por meio de licitações públicas direcionadas, privilégios em concessões, entre outras, devem ser coibidas na Administração Pública. Essas formas de comportamento, onde se mistura o público e o privado, são geradoras e responsáveis por desvios e corrupção na administração pública.

No tocante ao conceito de "níveis de corrupção" devemos ressaltar que, os efeitos da corrupção são sempre perniciosos, em que pese haver distintos níveis de corrupção. A corrupção pode ocorrer em âmbito transnacional, nacional, local ou da empresa. Os efeitos negativos da corrupção transnacional, por exemplo, não só se manifestam em nível macroeconômico, mas podem afetar também em longo prazo a economia e a estrutura da própria empresa que a pratica.

## As causas do fenômeno da corrupção

O fenômeno da corrupção geralmente vem acompanhado por estruturas institucionais ineficientes, as quais contribuem para diminuir a efetividade dos investimentos públicos e privados. Em países onde é generalizada a corrupção, de cada unidade monetária investida, boa parte é desperdiçada, o que implica num investimento, de fato, menor. A corrupção também pode onerar a riqueza de uma nação e seu crescimento econômico ao afugentar novos investimentos, ao criar incerteza quanto à apropriação dos direitos privados e sociais. O risco político e institucional é sempre levado em conta pelos investidores internacionais e domésticos. Quando esse risco é elevado, projetos de investimentos são adiados, ou até cancelados. Em casos extremos, a corrupção crônica leva países a crises políticas permanentes que acabam em golpes de estado ou em guerras civis (Silva, 2000).

Para muitos autores, como por exemplo, Shleifer e Vishny (1994) e Matias-Pereira (2017c) a corrupção aparece com maior vigor quando (i) as instituições geram excesso de regulamentação e de centralização estatal, e (ii) as instituições políticas não estão sob controle da maior parte da sociedade. Esses dois aspectos dão uma ideia da importância de adotar medidas de correção que evitem a corrupção, visto que seus efeitos negativos se refletem na riqueza de uma sociedade, no crescimento econômico e no seu desenvolvimento social e humano.

Assim, é perceptível que a corrupção possui causas profundas e comuns, sendo a principal a perda dos valores do serviço público e a identificação exclusiva do êxito pessoal e coletivo com o lucro a qualquer preço. Sendo um malefício amplo e grave, é preciso conhecer suas causas e suas manifestações, avaliar seu alcance e adotar medidas para combatê-la. Verifica-se, entretanto, que o fenômeno da corrupção está sendo enfrentado com determinação política nos países desenvolvidos e em menor escala nos países em desenvolvimento.

A corrupção endêmica, especialmente no setor público, é a comprovação de que o Estado é débil. Nesse sentido, as instituições devem ser criadas e reforçadas para diminuir os custos de transação e para fomentar o desenvolvimento econômico. Verifica-se, na prática, que mesmo construídas com esse propósito podem chegar a converterem-se em nichos de corrupção, quando os indivíduos que as dirigem se deparam com um conflito de interesses entre o público e o privado.

## Controle social e estratégia anticorrupção

É perceptível que, a prática da democracia no Brasil tem se manifestado, entre outros aspectos, pela cobrança cada vez mais intensa da população traduzidas nas mobilizações populares e nos debates nas redes sociais, nos últimos três anos, que exigem uma melhor gestão pública, combate efetivo à corrupção e mais ética e transparência na condução dos negócios públicos.

Registre-se que o Governo Federal, visando responder essas demandas adotou diversas medidas legislativas, em relação aos instrumentos já existentes na administração pública brasileira. Assim, diversas normas legais foram reforçadas e outras criadas. Destaca-se entre essas medidas, a Lei Anticorrupção (Lei no. 12.846, de 1º de agosto de 2013), que dispõe sobre a responsabilização adminis-

trativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, regulamentada pelo Decreto no. 8420, de 19 de março de 2015.

Na prática, entretanto, a transparência das ações dos governos ainda se encontra distante do ideal. Isso pode ser medido, por exemplo, quando são avaliados os resultados dos recursos aplicados na área social nesses países, que em sua maioria mostram que existe má gestão na aplicação dos recursos do Estado, consequência da corrupção e da forma distorcida dos gastos que estão associados a tais atividades.

Nesse contexto, é oportuno recordar que o Estado moderno é constituído por agentes públicos que arrecadam legalmente fundos privados da sociedade. A deflagração desse processo gera estímulos para que os diversos setores organizados da sociedade procurem desviar rendas em benefício próprio.

Conforme observa Silva (2001:5), a instituição do Estado carrega, implicitamente, um conflito distributivo potencial entre os agentes privados que tentam se fazer representar politicamente através de grupos de pressão. Essas práticas podem ser acompanhadas pela defesa dos interesses privados dos próprios agentes públicos. Com um sistema legal estabelecido, pode-se minimizar a possibilidade de privatização dos recursos públicos decorrentes do conflito distributivo entre todos os agentes da sociedade.

Os códigos de ética nada significam para quem não tem ética. As normas, por si só, não alteram hábitos e condutas se não estiverem respaldadas na exigência social e em uma estrutura de administração adequada. Nesse sentido, fica evidenciado que a aprovação de legislação, como por exemplo, nas áreas tributárias, eleitorais, trabalhistas e penais, para evitar a corrupção é apenas uma parcela dessa tarefa. É preciso ir mais além.

Fica evidenciado, assim, que a busca da transparência no Brasil exige o fortalecimento das instituições de controle, direito e garantia do bem público. Nesse sentido, torna-se possível argumentar que a luta contra a corrupção tem que ser enfrentada no Brasil como uma ação permanente, como medida indispensável para garantir a moralidade, a partir da percepção de que a sua prática mina o respeito aos princípios democráticos e às instituições.

Torna-se relevante, assim, analisar a seguir as fragilidades dos critérios definidos pela Constituição Federal sobre o processo de escolhas dos membros dos tribunais de contas.

## **Os critérios de escolhas dos membros dos tribunais de contas**

O controle exercido pelo Tribunal de Contas, que possui um nível elevado de independência, é definido pelo artigo 70, parágrafo único da Constituição Federal de 1988. Esse controle está orientado para a apreciação das contas dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, e contas de qualquer pessoa que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulta prejuízo ao erário.

No que se refere a sua composição, o Tribunal de Contas da União é integrado por nove ministros, que são nomeados dentre brasileiros maiores de trinta e cinco e menores de sessenta e cinco anos de idade, que possuam idoneidade moral e reputação ilibada, sejam dotados de notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública e que tenham mais de dez anos no exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exijam os conhecimentos listados.

A escolha dos ministros do TCU é disciplinada no art. 73, § 2º, da Constituição Federal: § 2º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos: I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento; II - dois terços pelo Congresso Nacional.

A composição e forma de escolha dos membros dos Tribunais de Contas dos estados, por sua vez, foram normatizadas pela Súmula 653 do Supremo Tribunal Federal: "No Tribunal de Contas Estadual, composto por sete conselheiros, quatro devem ser escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, cabendo a este indicar um dentre auditores e outro dentre membros do Ministério Público, e um terceiro a sua livre escolha."

Registre-se que, a Constituição Federal, em seu artigo 31, § 4º, veda a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais. Os que já haviam sido criados antes de 1988 (municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro) permanecem funcionando.

A autonomia dos Tribunais de Contas está contida nos parágrafos 3º e 4º do artigo 73 da Constituição Federal, que garante aos seus membros (Ministros, Conselheiros e Auditores, Substitutos de Ministros e Conselheiros) as garantias, prerrogativas e os impedimentos dados aos membros do Poder Judiciário, o que assegura um elevado grau de independência nas suas ações.

## **Discussão sobre a fragilidade dos critérios de indicação os membros dos tribunais de contas**

A divulgação de inúmeros casos de escândalos que revelam a intensidade da corrupção na administração pública, com destaque para o julgamento do caso do Mensalão, e das apurações e condenações no âmbito da operação Lava Jato, notadamente da corrupção institucionalizada na Petrobras (MPF, dez. 2017), comprovam a necessidade de mudanças e aperfeiçoamento nas legislações que tratam do combate a corrupção, que dificultam as atuações dos diversos órgãos de controle governamentais, notadamente do controle externo.

A dimensão, amplitude e a sofisticação das organizações criminosas que praticaram crimes contra o erário público, em especial contra as estatais, permitem argumentar que o nível de transparência no Brasil ainda se encontra bem aquém das demandas da sociedade. Por sua vez, as perspectivas de que o nível de transparência continue evoluindo está diretamente relacionado com a crescente pressão da sociedade organizada sobre os governantes e políticos. No rol dessas demandas merecem destaque, as reivindicações da sociedade por uma gestão pública mais competente, combate efetivo à corrupção e mais ética na política (Matias-Pereira, 2017c).

Feitas essas observações, faz-se necessário ressaltar que, a eficiência, eficácia e efetividade das ações do sistema de controle externo da administração ainda se mostram bastante deficientes. A literatura e os relatórios sobre o tema revelam que, dentre as fragilidades do sistema de controle externo, a mais impactante é a permite que as indicações para a maioria dos integrantes dos tribunais de contas sejam feitas com base apenas no critério político.

Nesse sentido, assinala Machado (2017), que além de extrapolarem em quase o dobro o limite constitucional do número de conselheiros que podem ser indicados pelo Poder Executivo, nos 27 tribunais de contas estaduais do Brasil (TCEs), dos 186 conselheiros, 56 têm algum grau de parentesco político e, ainda, 40 deles têm ou tiveram pendências com a Justiça. O autor aponta que o teor político das indicações para os conselhos dos TCEs faz com que o cargo seja muito importante na arena

política estadual, servindo como recompensa ou válvula de escape para políticos, correligionários e parentes de mandatários.

A forte politização dos Tribunais de Contas, conforme sustentam Sakai e Paiva (2016), é facilitada por dois fatores. Primeiro, pela maneira leniente como a Constituição de 1988 trata as pré-qualificações desses agentes (arts. 71-75). As exigências se restringem a aspectos formais (ter entre 35 e 70 anos de idade e dez anos de experiência profissional correlata) e a critérios vagos de difícil verificação, como “idoneidade moral”, “reputação ilibada” e “notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública”.

O sistema político vigente - contaminado pelos efeitos do corporativismo, patrimonialismo e do modelo de coalisão presidencial, que abre janelas para os desperdícios, a corrupção e a impunidade - não está interessado em mudar os critérios de indicações dos cargos estratégicos na administração pública, como por exemplo, ministros, secretários e dirigentes de estatais. Nele o governante, ao promover o loteamento dos espaços na administração pública em troca de apoio político no parlamento, exige para as nomeações desses indicados apenas o critério “político”, relegando a um plano secundário a competência técnica, a postura ética e o compromisso do nomeado com o bem comum da população.

Mesmo que o sistema de controle esteja apoiado numa contabilidade bem estruturada e analisada de forma consistente, somada a uma governança pública e corporativa atuante e rigorosa, ele não será capaz de evitar fraudes e corrupção, como as constatadas na administração pública federal nos últimos anos, notadamente nas estatais, se esses gestores públicos, além de competentes e éticos, não estiverem comprometidos com os interesses maiores da sociedade.

Constata-se, assim, que o critério atual para nomeação de ministros e conselheiros dos tribunais de contas se mostra inadequado, pois contribui para retroalimentar a corrupção e a impunidade no país. Fica evidenciado que é necessário modificar a Constituição Federal de 1988, estabelecendo que a nomeação dos ocupantes dos cargos de ministros e conselheiros dos tribunais de contas seja feita com base nos critérios de reconhecida competência técnica e ética, bem como experiência na gestão pública, notadamente nas áreas conexas ao controle externo. A mudança nos critérios de designação desses agentes vai contribuir para o fortalecimento do sistema de controle externo, da fiscalização dos atos administrativos e elevação do nível de transparência na administração pública, e em última instância, melhorando as relações entre o Estado e os cidadãos.

## Conclusão

Os estudos e avaliações feitas neste artigo-ensaio evidenciam de forma razoável que a existência, qualidade e efetividade das políticas e programas voltados à prevenção, detecção e remediação de fraudes e atos de corrupção na administração pública brasileira, em especial, nas estatais, explicitadas nos escândalos do mensalão e da operação Lava Jato se mostraram ineficazes.

Constata-se que pouco mudou no campo do controle externo da administração pública nas últimas três décadas (pós-Constituição de 1988), apesar dos esforços que foram feitos para elevar a transparência visando fortalecer o accountability e o governo aberto no Brasil, bem como melhorar a governança pública e a governança corporativa das empresas estatais, visando evitar fraudes e corrupção nas organizações públicas.

E essas fragilidades, é preciso alertar, reflete negativamente nos elementos e princípios do ambiente de controle: a integridade pessoal e profissional; o comprometimento com a competência; o perfil

dos superiores; a estrutura organizacional; a atribuição de autoridade e responsabilidade; e, as políticas e práticas de recursos humanos. Nesse contexto fica comprovada a relevância do perfil do gestor público, conforme sustenta a teoria de linhas de defesas, que aponta o administrador público como o principal agente no combate a fraude e a corrupção.

Observa-se que, o modelo de sustentação política do chefe do executivo no parlamento interage de forma permanente com as variáveis representadas pelo paradigma do governo aberto e pela cultura política do país. As distorções presentes no sistema de presidencialismo de coalizão, explicitado no seu conceito, que se desdobra para os estados, fomenta a indicação da maioria dos membros dos tribunais de contas pelo critério político, colocando em segundo plano o mérito.

Pode-se afirmar, por fim, que essa sistemática, conforme ficou evidenciado razoavelmente no estudo, se apresenta como um entrave significativo para o fortalecimento das funções dos órgãos de controle externo no Brasil. Esta constatação confirma a hipótese de que a nomeação de ministros e conselheiros para os Tribunais de Contas, com base apenas no critério político, em decorrência da leniência da Constituição Federal de 1988, necessita ser revisto, pois compromete o controle da administração pública, a transparência, e o combate à corrupção, e por decorrência, dificulta as relações entre o Estado e os cidadãos. ❏

## Referências

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. (1988). O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". In: Dados 31(1), p. 5-33.
- ALMOND, G.; VERBA, S. (1963). The civic culture: political attitudes and democracy in five nations. Princeton: Princeton University Press. ARISTÓTELES. (2001). Da geração e da corrupção. São Paulo: Editora Landy.
- BANFIELD, Edward. (1958). The moral basis of a backward society. Nova York, The free Press. 1958.
- BAROWIAK, Graig (2011). Accountability & democracy: the pitfalls and promise of popular control. Oxford: Oxford University Press.
- BARRET, P. (2005). Achieving better practice corporate governance in the public sector. AM Auditor General for Australia. 2005. Disponível em: <http://www.anao.gov.au/uploads/documents/>
- BEETHAM, D. e BOYLE, K. (1996). Cuestiones sobre la democracia. Madrid, España: Los libros de la catarata.
- BINGHAM, L. B.; FOXWORTHY, S. (2012). Collaborative governance and collaborating online. Conference: Converging and Conflicting Trends in the Public Administration of the US, Europe, and Germany. Anais...Speyer: 2012.
- BHATTA, G. (2003). Post-NPM Themes. In: Public Sector Governance, Wellington: State Services Commission. Working Paper nº. 17. Sept.
- BRASIL. (1988). Constituição de República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal.
- BRASIL. LRF (2000). Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
- BRASIL. MPF. (2017). Lava Jato em números. Curitiba: MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/resultado>. Acesso em 06 dez 2017.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2001). "A reforma gerencial de 1995", in CASTOR, Belmiro V. Jobim; BRESSER PEREIRA, L. C. et al. Burocracia e reforma do Estado, Cadernos Adenauer, nº. 3, São Paulo: Fundação Adenauer, p.29-45.
- CRESSEY, DONALD R. (1953). Other People's Money: A Study in the Social Psychology of Embezzlement. The Free Press, Glencoe, Illinois.
- CALDERÓN, C.; LORENZO, E. (2010), Open Government: Gobierno Abierto. México: Algón Editores, Jaén.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. (2017). Direito Administrativo. 30 ed. São Paulo: GEN-Atlas.
- FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. (2001). A teoria da escolha racional na ciência política: conceito de racionalidade na ciência política. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.16, nº.45. fevereiro, p.5-24.

- FILGUEIRAS, Fernando. (2004). Notas Críticas Sobre o Conceito de Corrupção. In: Teoria e sociedade, vol. 12, nº 1.
- GUERRA, E. M. (2003). Os controles externo e interno da administração pública e os tribunais de contas. Belo Horizonte: Fórum.
- GUIMARÃES, Caroline B. S. (2014). Parceria para Governo Aberto e Relações Internacionais: oportunidades e desafios. 164 f. Dissertação (Mestrado) – Relações Internacionais, Unesp/Unicamp/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, São Paulo. Disponível em: <http://repositorio.unesp.br/handle/11449/121891> . Acesso em: 14 jun. 2018.
- HALL, Oeter; TAYLOR, Rosemary. (2003). As três versões do neoinstitucionalismo. Lua Nova, nº.58, 2003.
- HEIMER, Franz-Wilhem, et. al. (1990). Cultura política: uma leitura interdisciplinar. Sociologia – Problemas e práticas. nº. 8, p.9-28.
- HUNTINGTON, S. (1964). "Modernization and Corruption", in Arnold J. Heidenheimer, (Ed.) Political Corruption: Readings In Comparative Analysis. Holt Reinhart, Nueva York.
- HUNTINGTON, S. P. (1968). Political order in changing societies, Yale University Press.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1975). A Ordem Política nas Sociedades em Mudança. São Paulo: Ed. USP.
- INGLEHART, Ronald. (2002). Cultura e democracia. In: HARRISON, L.; HUNTINGTON, S. (orgs.). A cultura importa: os valores que definem o progresso humano. Rio de Janeiro: Record.
- INGLEHART, Ronald. (1998). The renaissance of political culture. American political science review. Vol.82, nº.4, p.1203-1229.
- JAMESON, Michael. (1988). A practical guide to creative accounting. London: Kogan Page.
- LIMONGI, F. (2006). A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. Novos estudos - CEBRAP nº.76, São Paulo, Nov, p. 17-41.
- LIPJHART, A. (1980). The structure of inference. In: ALMOND, G. & VERBA, S. (eds.). The civic culture revisited. Boston: Litle, Brow and Company.
- LIPSET, Seymour M.; LENZ, Gabriel Salman.(2002). Corruption, culture and markets. In: HARRISON, L.; HUNTINGTON, S. (orgs.). A cultura importa: os valores que definem o progresso humano. Rio de Janeiro: Record.
- MACHADO, Audálio J. P. (2017). Tribunais de Contas Estaduais: indicações, perfil dos conselheiros e autonomia das instituições. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal de Pernambuco - UFPE.
- MARQUES, M. C. C. (2007). Aplicação dos princípios da governança corporativa ao setor público. Revista de Administração Contemporânea, Curitiba. v.11 n.2, p. 11-26, abr./jun.
- MATIAS-PEREIRA, J. (2017a), Finanças Públicas. 7. ed. São Paulo, SP: GEN-Atlas.
- \_\_\_\_\_. (2017b). Administração Pública. 5. ed. São Paulo: GEN-Atlas.

- \_\_\_\_\_. (2017c). Avaliação dos efeitos da crise econômica-política-ética nas Finanças Públicas no Brasil. *Revista Ambiente Contábil*, v. 9, n. 2, p. 117 – 141, jul./dez.
- \_\_\_\_\_. (2014). Demands for changes in the Economy, in Politics and Public Management in Brazil. *Business and Management Review. BMR - Special Issue Brazil*. v. 4, n. 3, p. 469-490, December.
- \_\_\_\_\_. (2013). The Effects of the Recovery of the Patrimonialist Model in Brazil. *International Journal of Humanities and Social Science*, v. 3, p. 27-38.
- \_\_\_\_\_. (2005). Reforma do Estado e Controle da Corrupção no Brasil. *Caderno Pesquisa em Administração. Caderno de Pesquisas em Administração, São Paulo*, v. 12, n. 2, p. 1-17, abril/junho.
- NORTH, Douglas. (1993). *Instituciones, Cambio Institucional y Desarrollo Económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- NYE, Joseph. (1967). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *The American Political Science Review*. Vol.61, n.2, Jun, p.417-427.
- OCDE. (17.12.1997). *Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais*, OCDE, Paris.
- OCDE. (2001). *Cidadãos como parceiros: Informação, consulta e participação pública na formulação de políticas*, OCDE, Paris, PUMA Nota de Política Nº. 10.
- OECD. (2000). *Trust in government: Ethics measures in OECD countries*, OCDE, Paris.
- OCDE. (2016). *Open Government*, OCDE's Website. OCDE, Paris. <http://www.oecd.org/gov/open-government.htm> Acesso em: 15 jul.2018.
- OCDE, BID e Transparência Brasil (2001). *Ética como Instrumento de Gestão – I Encontro de Representantes Setoriais da Comissão de Ética Pública, CEP/PR. Anais do Seminário*. Brasília: CP/PR.
- PAES, E. B. (2011). A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. *Revista do Serviço Público*, v. 62, n. 62, p. 407–423.
- POWER, Timothy J.; GONZALEZ, Júlio. (2008). *Cultura Política, Capital Social e Percepções sobre a Corrupção*. *Ver. Sociol. Pol. Curitiba*, 21, Nov, p.51-69.
- PUTNAN, Robert. (2006). *Comunidade e democracia: a experiência italiana moderna*. Rio de Janeiro: FGV.
- PYE, L. W. (1969). Introduction. In: PYE, L. W. & VERBA, S. (eds.). *Political culture and political development*. Princeton: Princeton Press.
- RASMUSEN, Eric; RAMSEYER, J. Mark. (1994). Cheap bribes and the corruption ban: a coordination game among rational legislators. *Public Choice, Dordrecht*, v. 78, n. 3-4.
- RAMÍREZ-ALUJAS, A. (2013). *Gobierno abierto. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, no. 5, Septiembre 2013 – Febrero 2014, p. 201-216.

- RAMÍREZ-ALUJAS, A.V. y CRUZ-RUBIO, C.N. (2012), "Políticas Públicas Abiertas: Hacia la definición y análisis de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto", *Buen Gobierno*, Núm. 13, pp. 52-76.
- RHODES, R.A.W. (2000). *Governance and Public Administration*. In: Jon Pierre (org.): *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press, p. 54-90.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. (2002). A economia política da corrupção. In: ELLIOT, Kinberly Ann (Org.). *A corrupção e a economia global*. Brasília: Ed. da UnB.
- ROSE-ACKERMAN, Susan. (1978). *Corruption: A study in political economy*, New York: Academic Press.
- SAKAI, Juliana; PAIVA, Natália. (2016). Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas? *Transparência Brasil*. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/TBrasil%20-%20Tribunais%20de%20Contas%202016.pdf>
- SILVA, Marcos F. G. (2000). "Corrupção e desempenho econômico", em Bruno Wilhelm Speck, Cláudio W. Abramo e outros, *Os Custos da Corrupção*, Cadernos Adenauer, Fundação Konrad Adenauer, num. 10, São Paulo, pp. 63-77.
- SILVA, Marcos F. G. (2001). *A economia política da corrupção*, *Transparência Brasil*, São Paulo.
- SHLEIFER, A.; R. W. VISHNY (1994). *Politicians and firms*, Discussion Paper 1686, Harvard Institute of Economics Research, June.
- TAPSCOTT, Don. Four principles for the open world. TED 2012.  
[http://www.ted.com/talks/don\\_tapscott\\_four\\_principles\\_for\\_the\\_o pen\\_world\\_1](http://www.ted.com/talks/don_tapscott_four_principles_for_the_open_world_1)
- TIMMERS, Hans. (2000). *Government Governance: Corporate governance in the public sector, why and how?* The Netherlands Ministry of Finance 9th fee Public Sector Conference. Disponível em [http://www.ecgi.org/codes/documents/public\\_sector.pdf](http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf).
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. (2018). *Corruption perceptions index 2017: Clean growth at risk*. Transparency International, Fev. Disponível em: <http://www.transparency.org/>
- USA (2009). *Open Government Directive. Memorandum For The Heads Of Executive Departments And Agencies*, December 8. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive>. Acesso em 21 jun. 2018.
- WHITE, Leonard D. (1950). *Introduction to the study of public administration*, 3ª ed., Macmillan, New York.
- WORLD BANK. (2000). *Helping countries combat corruption: The role of the World Bank*, BIRD, Washington, D.C., September.

## Sobre el autor

José Matias-Pereira. Economista e advogado. Doutor em ciência política (área de governo e administração pública) pela Universidade Complutense de Madri, Espanha, e Pós-doutor em administração pela Universidade de São Paulo. Professor de administração pública e pesquisador associado do programa de pós-graduação em contabilidade da Universidade de Brasília, Brasil. Autor, entre outros, de *Administração Pública*, 5. ed. São Paulo: GEN-Atlas, 2018; *Finanças Públicas*, 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017; e, *Curso de Economia Política*, São Paulo: Atlas, 2015.

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.  
ewp@gigapp.org

## **Análisis de los Impactos Urbanos y Regionales de la Implementación del Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario en el Estado de México**

Rosas Ferrusca, Francisco Javier  
*Universidad Autónoma del Estado de México*

 ferrusca2001@yahoo.com.mx

Calderón Maya, Juan Roberto  
*Universidad Autónoma del Estado de México*

 jrcalderonm@uaemex.mx

Rodríguez Sánchez, Viridiana

 viris\_rodsan@live.com.mx

Documento recibido:

05 septiembre 2017

Aprobado para publicación:

27 febrero 2018

---

## Resumen

El Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario propuesto por el Gobierno del Estado de México, como un modelo de gobernanza urbana, pretendió implementar una estrategia de planificación y ordenamiento territorial basada en un patrón de ciudad dispersa aprovechando la existencia de polos de desarrollo ubicados al norte y poniente de la Zona Metropolitana del Valle de México. De los 125 municipios mexiquenses, únicamente seis fueron seleccionados para este programa: Almoloya de Juárez, Atlacomulco, Jilotepec, Huehuetoca, Tecámac y Zumpango, debido principalmente al potencial de urbanización que ofrecen, a las posibilidades de consolidarlos como centros nodales del crecimiento futuro y por su ubicación estratégica que se aprovecharía mediante el arco norte para conectarlos con estados como Puebla, Hidalgo y la Ciudad de México. No obstante, a casi diez años de haber puesto en marcha esta iniciativa, no existen ejercicios de seguimiento y evaluación por parte de la administración pública estatal ni de los ayuntamientos para determinar si las metas trazadas se alcanzaron satisfactoriamente. Por tal motivo, el presente documento centra su atención en el análisis del comportamiento de determinadas variables sociales, económicas y territoriales, a fin de identificar la forma en que dicho programa influyó en la planeación del desarrollo urbano de estos municipios. En este sentido, se contextualiza en primer término, la importancia que la planeación y la gobernanza han adquirido como requisitos de la competitividad de las ciudades, y que durante los últimos años han sido incorporadas como dimensiones significativas en la estimación de indicadores de prosperidad. Posteriormente, se analiza la congruencia del programa con los instrumentos jurídicos existentes en su momento y se contrasta con los aspectos de la Ley General de Asentamientos Humanos; situación que permite analizar la imagen objetivo inicialmente planteada a la luz de la evolución de los indicadores demográficos, de empleo en el sector industrial, vivienda, superficie urbanizada y movilidad con énfasis en los municipios de Huehuetoca, Tecámac y Zumpango, ya que son éstos los únicos para los que se han estimado índices de prosperidad urbana a partir de la información disponible. Finalmente, se establecen los alcances y limitaciones del programa como instrumento de planeación territorial y se definen lineamientos estratégicos para la gobernanza local y multinivel en el marco del desarrollo urbano sustentable.

## Palabras clave

Gobernanza local, Gobernanza multinivel, Desarrollo urbano sustentable, Planeación territorial, Prosperidad urbana.

## Abstract

As a model of urban governance, the program of developing urban cities of the bicentennial proposed by the Government of the State of Mexico, sought to implement a planning and land use planning strategy based on a pattern of dispersed city taking advantage of the poles of development located on the North and West of the metropolitan area of the Valley of Mexico. The 125 State municipalities, only six were selected for this program: Almoloya de Juárez, Atlacomulco, Jilotepec, Huehuetoca, Tecamac and Zumpango, mainly due to potential of urbanization that offer the potential to consolidate them as nodal future growth centres and by its strategic location that would be leveraged by the arc North to connect them with States like Puebla, Hidalgo and the city of Mexico. However, almost ten years have launched this initiative, there are exercises of monitoring and evaluation by the State public administration or councils to determine if the goals are reached satisfactorily. For this reason, the present document focuses on the analysis of the behavior of certain social, economic and territorial variables, in order to identify the way in which the program influenced the planning of urban development in these municipalities. In this sense, contextualizes in first term, the importance that planning and governance have gained as requirements of the competitiveness of the cities, and that recent years have been incorporated as significant dimensions in the estimation of indicators of prosperity. Subsequently, discussed the consistency of the programme with the legal instruments existing at the time and contrasts it with the aspects of the General Law on human settlements; situation that allows to analyze the image target initially posed in the light of the evolution of demographic indicators, employment in the industrial sector, housing, urbanized surface and mobility with emphasis in the municipalities of Tecamac, Huehuetoca, Zumpango, since these are the only ones for which we have estimated indexes of urban prosperity based on the available information. Finally, establish the scope and limitations of the programme as an instrument of territorial planning and defined strategic guidelines for local governance and multilevel in the context of sustainable urban development.

## Keywords

Governance, Governance multi-level, Sustainable urban development, Territorial planning, Urban prosperity.

---

## Antecedentes

De acuerdo con el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011, en las últimas décadas la entidad ha experimentado un acelerado proceso de urbanización, representando un crecimiento absoluto de la población de 2.1 millones de personas más, en comparación con el año 2000 (INEGI, 2010), consolidándose como la entidad federativa de mayor volumen demográfico, al concentrar al 13.5% del total de la población nacional. De las 59 zonas metropolitanas existentes en el país, dos se ubican en territorio mexiquense, la Zona Metropolitana del Valle Cuautitlán - Texcoco (ZMVCT) y la Zona Metropolitana del Valle de Toluca (ZMVT), cuyo acelerado proceso de urbanización demanda atender las necesidades de la población y exige una adecuada administración del suelo y una mayor eficiencia y eficacia de los agentes públicos, privados y sociales.

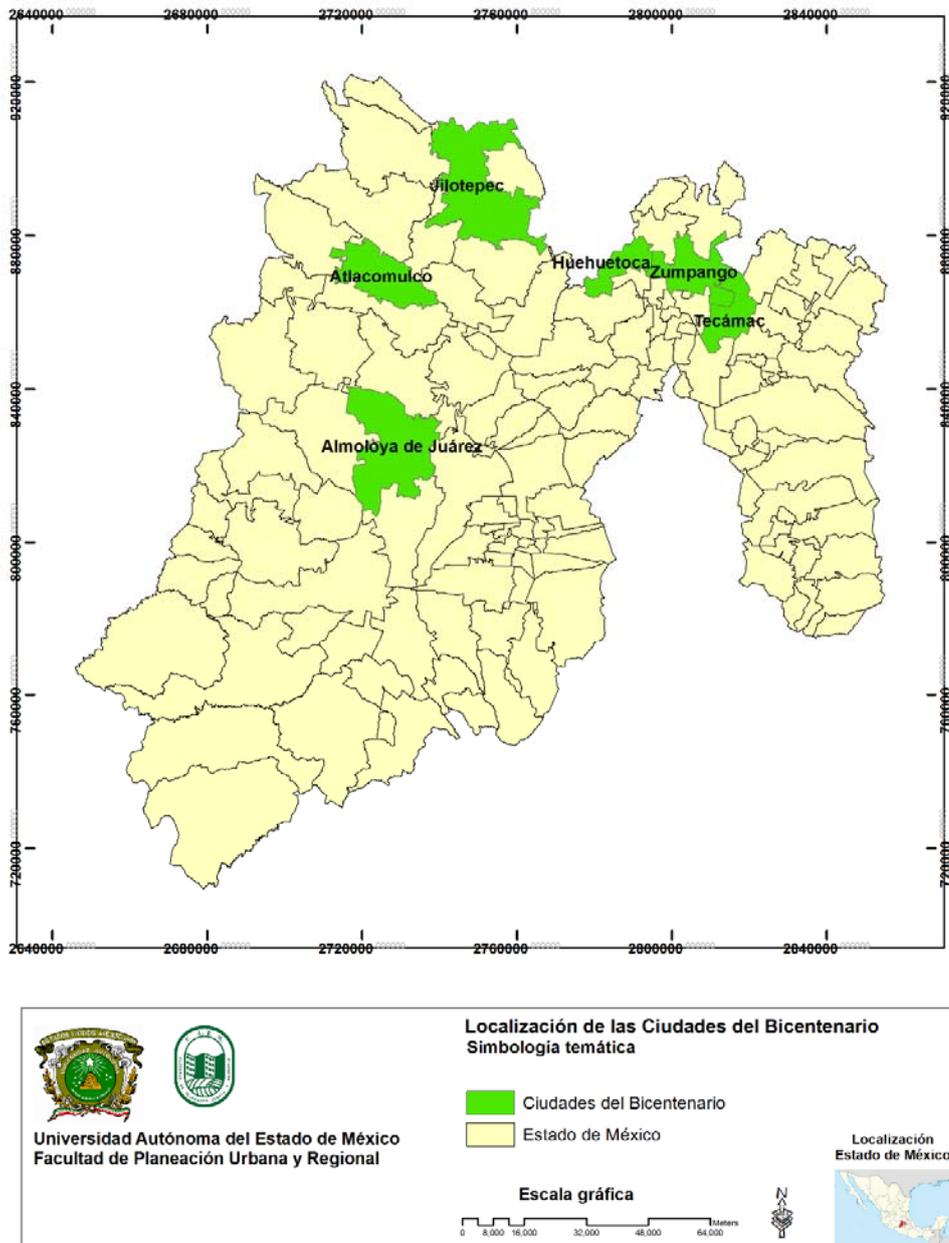
Este panorama, es reflejo de las tendencias que establece la Organización de las Naciones Unidas (ONU), mismas que apuntan que para el año 2030 el 60.8% de la población mundial vivirá en ciudades, concentrándose en países menos desarrollados, incluyendo América Latina; se prevé que para el año 2025 el número de habitantes en las ciudades sea cuatro veces más grande que en los países desarrollados (UN-Hábitat, 2009). Para la tercera década de este siglo, aproximadamente 5 mil millones vivirán en áreas urbanas (60% de la población a nivel mundial). En el 2050 las previsiones de los expertos indican que alrededor del 85.9% de la población habitará en contextos eminentemente urbanos, y tendrán conflictos debido a la generación de energía y abasto de agua potable, principalmente.

El comportamiento anterior, no es ajeno a las condiciones que México enfrentará durante los próximos años, el Estado de México, la Ciudad de México, Veracruz, Jalisco y Puebla, continuarán siendo las cinco entidades federativas de mayor crecimiento urbano y demográfico al concentrar más del 50% de la población nacional, cifra que equivaldrá en conjunto a más de 50 millones de habitantes. Esta tendencia señala que el Estado de México seguirá ocupando la primera posición, se consolidará como el nodo principal de la región centro del país al conjuntar la población de la Zona Metropolitana del Valle Cuautitlán - Texcoco, de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, y de dos zonas metropolitanas de reciente creación pero de continuo crecimiento: Tianguistenco y Atlacomulco, situación que apunta a una concentración de más del 88% de la población mexiquense asentada en espacios metropolitanos, lo cual se traducirá en un aumento del grado de urbanización, en el crecimiento de nuevas áreas urbanas a través de diversas formas de ocupación del territorio, y paralelamente, en el incremento de las necesidades de suelo, infraestructura, servicios, equipamiento, vivienda, áreas verdes, entre otros aspectos cuyo tratamiento será estratégico para la población y los gobiernos locales, y que de no preverse en forma anticipada repercutirán negativamente, generando desequilibrios entre áreas urbanas y rurales evidenciando la necesidad de un desarrollo equitativo, incluyente y sustentable.

En este sentido, el Gobierno del Estado de México en su administración 2005-2011 propuso en el Pilar 2 referente a Seguridad Económica, promover ciudades competitivas y regiones de desarrollo. Para ello, en el año 2007 a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y en conjunto con la Comisión Coordinadora para el Impulso a la Competitividad en el Estado de México, formularon el Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario, seleccionando como sede a los municipios de Almoloya de Juárez, Atlacomulco, Jilotepec, Huehuetoca, Tecámac y Zumpango ubicados en el norte de la entidad.

El Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario se diseñó como una estrategia de ordenamiento territorial para orientar y redistribuir el crecimiento urbano de la entidad hacia municipios con condiciones apropiadas para recibir grandes contingentes de población. "Estas ciudades se visualizaron como competitivas y equitativas, industriales, vanguardistas y tecnológicas desarrolladas en un medio ambiente natural protegido" (SEDU, 2007), donde los actores públicos, privados y sociales participarían en el desarrollo territorial mediante un modelo de gobernanza urbana integrada. Los seis municipios sede fueron seleccionados por su ubicación, capacidad para recibir incrementos poblacionales significativos, capacidad para alojar infraestructura y equipamientos estratégicos, además de la existencia de vías de comunicación suficientes que permitirían su articulación regional, estatal e inclusive nacional.

**Figura No. 1 Localización de las Ciudades del Bicentenario**



## Análisis Comparado del Potencial de Desarrollo Urbano de las Ciudades del Bicentenario

De los seis municipios considerados en el programa se aprecian dos esquemas claramente diferenciados por su ubicación geográfica y por la concentración de viviendas. El primero, corresponde a los territorios que presentan una mayor interrelación física y económica con la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, que son Almoloya de Juárez, Atlacomulco y Jilotepec, en donde el número de conjuntos urbanos autorizados de 2008 al primer trimestre de 2017 no rebasa las 20 mil viviendas, además en ellos se identifican años en los que no existen autorizaciones formales. El segundo patrón, se orienta a los municipios del norte del Estado de México, y por la cercanía de Tecámac,

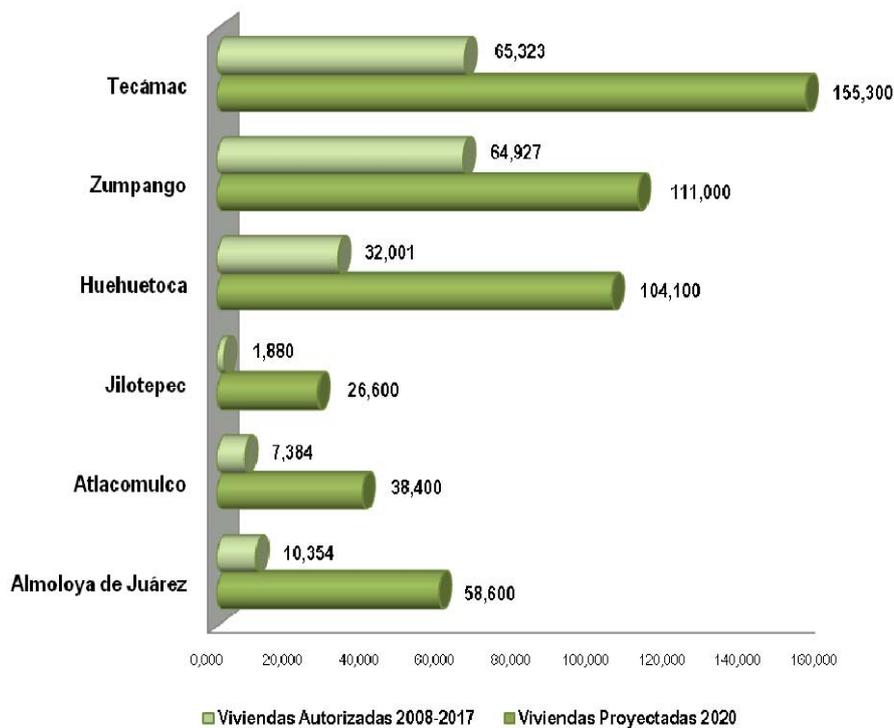
Huehuetoca y Zumpango con la Zona Metropolitana del Valle Cuautitlán - Texcoco y con la propia Ciudad de México, concentran en conjunto un total 162,251 viviendas construidas durante el mismo periodo de tiempo, situación que refleja una saturación habitacional del 89% que contrasta con apenas el 11% de las 181,669 viviendas totales autorizadas en los seis municipios.

**Tabla No. 1 Número de Viviendas Autorizadas a través de Conjuntos Urbanos, 2008-2017**

Año	Atacomulco	Almoloya de Juárez	Jilotepec	Huehuetoca	Tecámac	Zumpango	Total
2008	-	-	-	10,072	4,274	16,678	31,024
2009	-	10,066	-	7,876	9,007	10,998	37,947
2010	706	-	-	5,069	13,231	8,979	27,985
2011	6,678	-	-	-	11,243	14,434	32,355
2012	-	-	-	1,280	2,457	5,724	9,461
2013	-	288	-	-	3,810	2,600	6,698
2014	-	-	1,880	7,374	5,879	-	15,133
2015	-	-	-	330	2,284	1,026	3,640
2016	-	-	-	-	12,958	4,488	17,446
2017 */	-	-	-	-	180	-	180
<b>Total</b>	<b>7,384</b>	<b>10,354</b>	<b>1,880</b>	<b>32,001</b>	<b>65,323</b>	<b>64,927</b>	<b>181,669</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano, Gobierno del Estado de México.\*/ Considera información reportada hasta el primer trimestre de 2017.

**Gráfica No.1 Viviendas Proyectadas 2020 vs Viviendas Autorizadas 2017**



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano Gobierno del Estado de México. *Autorizaciones de Conjuntos Urbanos.*

Cabe señalar que, los cuatro primeros años son los que reflejan un mayor volumen de viviendas autorizadas a través de la figura de conjuntos urbanos, de 2008 a 2011 se edificaron 129,311 unidades; sin embargo, a partir de 2012 y hasta la fecha se observa una reducción importante que se ubica en 52,558 viviendas construidas en seis años. No obstante, el potencial originalmente planteado por el programa contempla una capacidad total para albergar en el 2020 a 494,000 viviendas y a una población superior a los 2'125,000 habitantes.

Estas cifras indican que, a diez años de haberse implementado el Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario, la capacidad de aprovechamiento real en cuanto a las viviendas construidas en los seis municipios se ubica en un 36.8%, por lo que aún existe, según las estimaciones efectuadas, la posibilidad de construir aproximadamente más de 312,000 unidades. No obstante, se requerirá por parte de las autoridades locales y estatales, de la evaluación y dictaminación referente a la disponibilidad de dotación de servicios básicos, aspecto que ya en este momento constituye una de las principales limitantes al crecimiento urbano de los territorios metropolitanos.

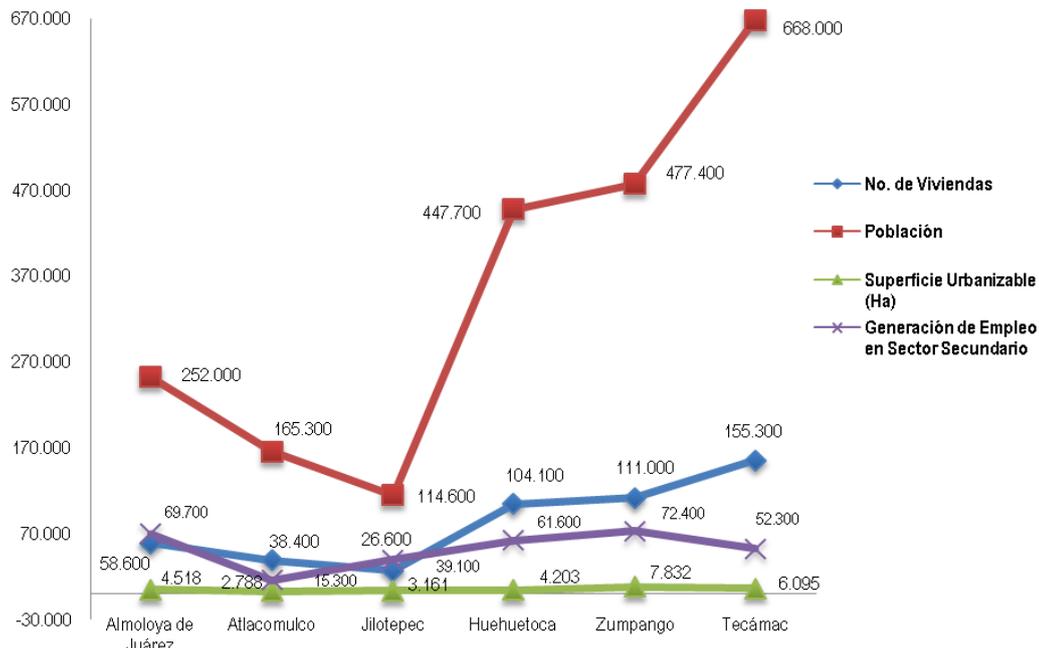
En materia de superficie urbanizada, la primera posición la ocupa el municipio de Zumpango con 27.4% del total de las hectáreas, le siguen en orden descendente Tecámac con 21.3%, Almoloya de Juárez con 15.8%, Huehuetoca con 14.7%, Jilotepec con 11.1% y por último, Atlacomulco con apenas el 9.7% del total de las más de 28,597 hectáreas que el programa destinó para la urbanización a través de diversos usos del suelo, en las que predomina el desarrollo de conjuntos habitacionales de interés medio y popular, industria, equipamiento, áreas verdes, vialidades y espacios públicos.

El análisis de la cobertura de los servicios públicos básicos permite observar que en general, los seis municipios cuentan con una disponibilidad aceptable de ellos; destaca Tecámac por poseer el 98.9% del total de las viviendas con agua potable y drenaje, al igual que Zumpango en donde la cobertura de energía eléctrica se ubica en 99.6% del total de las viviendas habitadas. El servicio más deficitario es el drenaje en Jilotepec, en donde más del 19.7% de las viviendas carecen de él. A pesar de estas cifras, es preciso señalar que debido al incremento de la población y al desarrollo de las actividades económicas de los últimos años, todos los municipios enfrentan serios problemas para el abastecimiento del agua potable, situación que los obliga a suministrar el servicio a través de la extracción del líquido de pozos, lo cual repercute en una sobreexplotación de los mantos acuíferos de cada una de las regiones hídricas, principalmente de las que se ubican en la Zona Metropolitana del Valle de México, en donde se localizan Huehuetoca, Zumpango y Tecámac, que dependen del acuífero Cuautitlán – Pachuca, catalogado por la Comisión Nacional de Agua con una sobreexplotación extrema (CONAGUA, 2003), condición que lo ha llevado a ser declarado desde entonces en veda por tiempo indefinido y que ha obligado a la Ciudad de México y su zona conurbada a enfrentar graves problemas de escasez del vital líquido. Un panorama similar lo afrontan ya las cuencas del Cutzamala, Lerma y Temascaltepec, de donde se abastecen el resto de las ciudades bicentenario (Almoloya de Juárez, Atlacomulco y Jilotepec), así como otros municipios de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>De acuerdo con el Informe Mundial sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos "Agua Residual: El Recurso Desaprovechado" presentado por la UNESCO (2017), existe a nivel mundial una notable escasez de agua limpia asociada a cuestiones higiénicas que actualmente sufren 7,442 millones de personas, de los cuales 2,100 millones de individuos carecen de acceso a agua limpia, potable y segura en sus hogares (tres de cada diez personas); otros 844 millones no tienen un servicio básico de agua potable en sus viviendas, 263 millones de personas tienen que viajar más de 30 minutos para recoger agua de fuentes cercanas y 159 millones beben agua no tratada que proviene de fuentes en la superficie, como arroyos y lagos. Lo anterior, se asocia a las condiciones de sanidad que prevalecen en el mundo, donde seis de cada diez personas carecen de servicios sanitarios seguros, 361 mil menores de cinco años mueren por diarrea cada año y en general, se estima que 90 países no alcanzarán el saneamiento básico para el 2030, situación que incidirá negativamente en el

**Gráfica No. 2 Potencial de Desarrollo de las Ciudades Bicentenario,**



2020

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano, Gobierno del Estado de México.

**Tabla No.2 Servicios Públicos en la Vivienda de las Ciudades Bicentenario, 2015**

Indicador	Almoloya de Juárez	Atlacomulco	Jilotepec	Huehuetoca	Zumpango	Tecámac	Total */
<b>Viviendas Particulares Habitadas */</b>	41,966	24,366	22,121	34,036	50,154	122,539	295,182
Con Agua	37,725	23,253	19,677	33,501	48,402	121,226	283,784
Sin Agua	4,186	1,089	2,426	368	1,526	1,050	9,700
No Especificado	55	24	18	167	226	263	753
Con Drenaje	36,785	22,419	17,715	33,414	49,093	121,220	171,548
Sin Drenaje	4,973	1,869	4,352	276	386	145	12,001
No Especificado	208	78	53	347	674	1,174	2,534
Con Energía Eléctrica	41,281	24,006	21,195	33,849	49,932	122,400	171,487
Sin Energía Eléctrica	644	322	902	68	111	65	2,112
No Especificado	41	38	23	120	110	74	406
<b>Ocupantes</b>	176,237	100,583	87,909	128,444	199,054	445,972	1'138,199

Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, Estadística Básica Municipal.\*/ El total de viviendas particulares habitadas excluye viviendas móviles, refugios, locales no construidos para habitación y viviendas sin información de ocupantes, por lo que la suma de los totales puede no coincidir.

logro del objetivo de desarrollo sostenible (ODS 6) sobre agua y saneamiento, y en la consecución de otros objetivos de la Agenda 2030.

Por su parte, a través del sector industrial se contempló la posibilidad de generar en conjunto un total de 310,400 empleos como umbral de crecimiento al 2020. A la fecha, de acuerdo con los datos del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM, 2016), este indicador no rebasa los 128,100 empleos, lo cual significa que en un lapso de diez años únicamente se creó el 41.3% de la meta originalmente estimada.

**Tabla No. 3 Indicadores Sociodemográficos, Económicos y Territoriales, 2015**

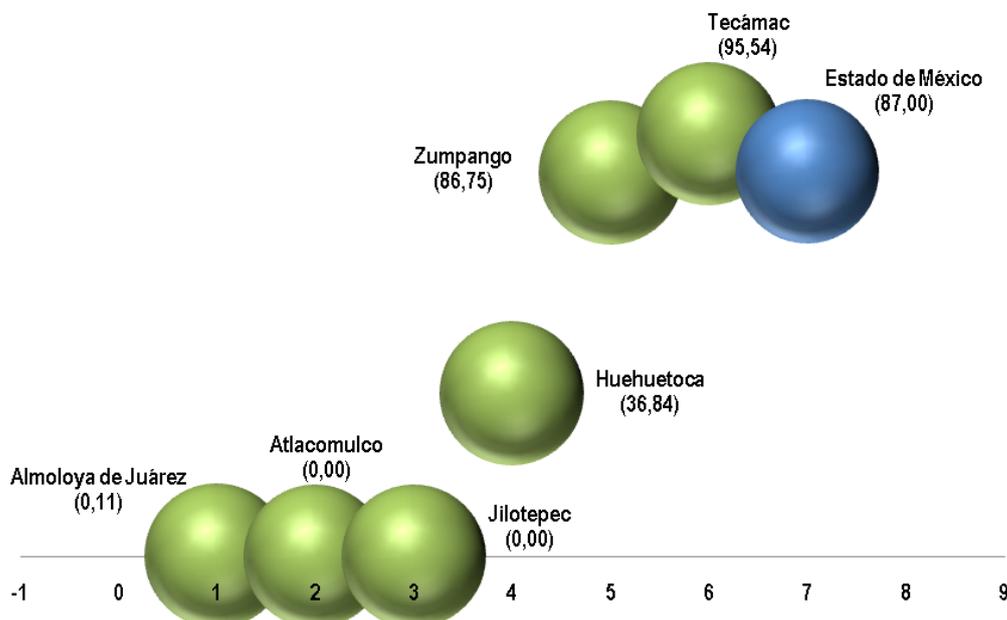
Municipio	Población Total	Densidad de Población (Hab./Km <sup>2</sup> )	Empleo según Condición de Actividad Económica				
			Población Ocupada	Agricultura, Ganadería, Caza y Pesca	Industrial	Servicios	No Especificado
Almoloya de Juárez	176,237	373	60,236	3,417	20,748	35,662	408
Atacomulco	100,675	392	41,244	5,024	8,925	27,213	83
Jilotepec	87,297	150	37,923	9,743	12,887	15,223	70
Huehuetoca	128,486	807	43,943	2,467	15,422	25,766	288
Zumpango	199,069	825	71,976	4,683	24,248	42,876	170
Tecámac	446,008	2,924	176,724	1,647	45,880	128,573	625
<b>Subtotal</b>	<b>1'137,772</b>	<b>5,471</b>	<b>432,046</b>	<b>26,981</b>	<b>128,110</b>	<b>275,313</b>	<b>1,644</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, Estadística Básica Municipal.

Con base en la información de la Encuesta Intercensal (2015) realizada por el INEGI, el Estado de México se sitúa en el primer lugar del contexto nacional con 16'187,608 habitantes, 13.5% del total de la población del país en su conjunto. La densidad de población en la entidad que se ubica en 723 habitantes por kilómetro cuadrado refleja que es 11.8 veces mayor al promedio nacional que es de 61 personas por la misma superficie territorial. En el marco del Día Mundial de la Población, el Consejo Nacional de Población declaró que México en su conjunto alcanzó para el primer semestre de 2017, los 123.5 millones de personas (CONAPO, 2017), incremento que ratifica el constante crecimiento del país y de sus principales conglomerados urbanos.

Esta situación se ratifica en Tecámac, que rebasa el grado de urbanización del promedio estatal y que se explica en parte, por la cercanía con la Ciudad de México, su ubicación a tan sólo 43.3 kilómetros de ésta facilita el desplazamiento de la población por motivos funcionales. Le sigue en segunda posición Zumpango, ligeramente por abajo del grado de urbanización estatal pero igualmente cercano al centro de la Ciudad de México (56 kilómetros), condición que revela el porqué de la expansión urbana a través de diversas modalidades de vivienda, ya que en sitios como éste resulta más accesible adquirir un patrimonio a precios más asequibles. Finalmente, Huehuetoca que se localiza a una distancia mayor (67.4 kilómetros) de la Ciudad de México y más de 127 kilómetros de la Ciudad de Toluca, no presenta un grado de urbanización significativo en comparación con los dos municipios anteriores. El comportamiento de este mismo indicador para Atacomulco, Almoloya de Juárez y Jilotepec, puede considerarse incipiente a pesar de que mantienen una relación más directa con la Ciudad de Toluca y del impulso que el programa podría haber generado, por lo que su potencial de desarrollo aún se encuentra en proceso de consolidación.

**Gráfica No. 3 Grado de Urbanización de las Ciudades Bicentenario, 2010**



Fuente: Elaboración propia con base en información del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) y de los Programas de Desarrollo Regional 2012-2017. Región II Atlacomulco, Región IV Cuautitlán Izcalli, Región V Ecatepec, Región XIII Toluca y Región XVI Zumpango.

## Índices de Prosperidad Urbana de las Ciudades del Bicentenario

Si bien es cierto que el constante crecimiento de las ciudades ha propiciado un avance significativo en su progreso a través del uso de las tecnologías de la información y de la comunicación, también lo es que en forma paralela se aprecia una notable pérdida de las condiciones de habitabilidad de las urbes, construidas, transformadas y en muchos casos degradadas por el hombre, por lo que resulta prioritario establecer parámetros de medición de la sustentabilidad urbana. Así, la Organización de las Naciones Unidas (ONU-Hábitat) diseñó el Índice de Prosperidad Urbana, City Prosperity Index (CPI) por sus siglas en inglés, cuyos resultados constituyen el fundamento para discutir qué políticas públicas será necesario promover a partir de un diagnóstico más preciso.<sup>2</sup> En este sentido, la concepción de ciudad próspera que establece la ONU-Hábitat, señala que es:

*"Aquella en donde los seres humanos realizan las aspiraciones, ambiciones y otros aspectos intangibles de su vida; donde encuentran bienestar y condiciones para buscar la felicidad y donde se incrementan las expectativas de bienestar individual y colectivo; es el lugar privilegiado donde mejor se atienden sus necesidades básicas, donde acceden a los bienes y servicios de manera su-*

<sup>2</sup>ONU-Hábitat (2016), señala que el camino hacia la prosperidad urbana deberá entenderse como una visión integral y fuertemente interrelacionada entre todas sus dimensiones: no es posible fomentar el desarrollo económico o de infraestructuras sin tomar en cuenta otros aspectos fundamentales como la sostenibilidad o la inclusión social. La mejora de una dimensión urbana implica ineludiblemente un impacto positivo en las otras. Por el contrario, el rezago de una dimensión implicaría una limitante para las demás. Los resultados de los 152 informes de ciudades selectas en México, aportan información precisa en el debate de la Nueva Agenda Urbana. Estos resultados también sitúan a México a la cabeza en la implementación del CPI, siendo a la fecha el país en donde más ciudades se han calculado.

*ficiente y donde cuentan con los servicios públicos esenciales para la vida en común. Así, la prosperidad se refiere a la sensación de seguridad individual y comunitaria, presente y para el futuro inmediato, que viene acompañada con la realización de otras necesidades no materiales y aspiracionales. En términos generales, una ciudad próspera ofrece abundancia de bienes públicos y desarrolla políticas y acciones para un uso sustentable y un acceso equitativo para todos". (ONU-Hábitat, 2012).*

El Índice Básico de las Ciudades Prósperas (CPI) fue calculado para 152 municipios de la República Mexicana, que son aquellos donde se autorizaron durante el 2014 el mayor número de créditos hipotecarios para vivienda de interés social. El CPI permitirá identificar las necesidades de infraestructura para poder concretar acciones precisas que mejoren el nivel de habitabilidad de la población; además, brinda un panorama del comportamiento del bienestar en nuestras ciudades a lo largo del tiempo, permitiendo entender y ponderar la manera en que las intervenciones públicas dan forma al futuro.

A partir de esta conceptualización, el CPI fue diseñado con un enfoque holístico e integrado del desarrollo urbano sostenible, estructurado por seis dimensiones de prosperidad urbana: a). Productividad, b). Infraestructura, c). Calidad de vida, d). Equidad e inclusión social, e). Sostenibilidad ambiental y f). Gobernanza y legislación urbana; que a su vez se dividen en 22 sub dimensiones, cuyos resultados establecen un parámetro en la escala de prosperidad.

**Tabla No. 4 Escala Global de Prosperidad, 2016**

Resultados CPI	Factores del Estado de Prosperidad	Nivel de Intervención
80-100	Muy sólidos	Consolidar políticas urbanas
70-79	Sólidos	
60-69	Moderadamente sólidos	Fortalecer políticas urbanas
50-59	Moderadamente débiles	
40-49	Débiles	Priorizar políticas urbanas
10-39	Muy débiles	

Fuente: Elaboración propia con base en ONU-HÁBITAT, 2016.

En este contexto, la perspectiva de la ONU-Hábitat enfatiza que el Índice de Prosperidad Urbana tiene el potencial de ser un marco global para que se realice el monitoreo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Es importante recalcar que el tema urbano tiene una incidencia considerable en la Agenda 2030 por dos vías: una transversal —gran parte del total de los indicadores tienen un componente urbano—, y otra puntual, con el Objetivo 11. De esta manera, el índice ofrece la posibilidad de fomentar el enfoque integral en la implementación de la Agenda 2030, y con esto evitar intervenciones de carácter sectorial.

## CPI para los Municipios Bicentenario

Con el propósito de contrastar el impacto que el Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario ha generado a partir de su implementación, se examinan los resultados del CPI para Huehuetoca, Tecámac y Zumpango, ya que durante el 2014 estos tres municipios se posicionaron en los primeros lugares del Inventario Nacional de Vivienda Abandonada (INFONAVIT, 2014). No obstante, previo al análisis de resultados del CPI para los municipios señalados, conviene recordar que el pro-

grama fue definido como una estrategia de ordenamiento territorial para la creación de ciudades modelo, autosuficientes debidamente estructuradas, sustentables y altamente competitivas con escenarios planteados en cuatro variables: incremento demográfico, demanda de vivienda, expansión de la superficie urbana y potencial de empleo en el sector secundario; por tanto con la finalidad de analizar en qué medida dichas variables han impactado en la prosperidad de los municipios Bicentenario, de las seis dimensiones que plantea el CPI sólo se retomaron tres: productividad, infraestructura y gobernanza y legislación urbana.

## Dimensión de Productividad, Sub Dimensión de Empleo

“Una ciudad próspera en términos de productividad facilita la generación de empleos competitivos y bien remunerados, que fomenten igualdad de oportunidades y mejoras en la calidad de vida de su población” (ONU-HÁBITAT, 2016). El Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario planteó la generación de 254,325 empleos en el sector secundario, de los cuales 109,725 se crearían en Huehuetoca, 80,325 en Tecámac y 64,275 en Zumpango. Tras diez años de la implementación del Programa Ciudades del Bicentenario, si bien se ha generado un incremento en las fuentes de empleo en el sector secundario, es preciso destacar que no se ha alcanzado la proyección establecida por el Gobierno del Estado de México. No obstante, el CPI calculado para los tres municipios los posiciona en un factor de prosperidad moderadamente sólido, lo que implica que de acuerdo a la vocación de los municipios existen las condiciones adecuadas para impulsar la generación de empleos en el sector secundario principalmente enfocándose en mujeres y personas con capacidades diferentes.

**Tabla No. 5 Resultados CPI Sub dimensión Empleo, 2016**

Municipio	Escenario planteado	Incremento de PEA en el sector industrial			Resultado CPI	Factor del Estado de Prosperidad
		2008	2015	Incremento		
Huehuetoca	109,725	13,618	15,215	1,597	65.93	Moderadamente sólido
Tecámac	80,325	40,482	45,263	4,781	69.35	Moderadamente sólido
Zumpango	64,275	21,524	23,922	2,398	62.34	Moderadamente sólido

Fuente: Elaboración propia con base en el CPI de Huehuetoca, Tecámac y Zumpango.

Conviene señalar que, para concretar los escenarios planteados por el Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario en materia de empleo, se propusieron una serie de lineamientos que establecían importantes inversiones en el sector industrial en los municipios mencionados; sin embargo, a la fecha de acuerdo a las fuentes consultadas no se ha formalizado ningún acuerdo, por lo que los avances son aún incipientes.

## Dimensión de Infraestructura para el Desarrollo, Sub Dimensión Infraestructura de Vivienda

“Las ciudades prósperas son aquellas que han mejorado considerablemente la cobertura y la calidad de su infraestructura (de vivienda, social, tecnologías de la información, movilidad urbana y de conectividad de las vialidades). Estas infraestructuras urbanas cumplen un papel fundamental en el funcionamiento y desarrollo económico de la ciudad, e inciden también de manera directa en la calidad de sus habitantes” (ONU-HÁBITAT, 2016).

En México desde 1992 con la reforma al Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), que permitió el abandono de las actividades de construcción por parte del Estado, se abrió paso a un mercado abierto donde los desarrolladores inmobiliarios buscaron zonas con suelo barato para poder construir, es así que municipios periféricos como Huehuetoca, Tecámac y Zumpango resultaron altamente atractivos para la producción de vivienda de interés social bajo la figura legal de conjuntos urbanos (Schteingart y García, 2006).

En este contexto, instrumentos normativos como el Bando Número Dos (2000), el Plan Regional del Valle Cuautitlán-Texcoco (2005), el Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México (2008) y el Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario (2008), inciden directamente en la atracción de desarrollos inmobiliarios, a través de una política de impulso al crecimiento urbano garantizando condiciones de movilidad y fuentes de empleo en el sector industrial para la población residente.

Como se mencionó previamente, los escenarios establecidos por el Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario al 2020 planteaban una demanda de 370,400 viviendas, de las cuales 104,100 se construirían en Huehuetoca, 155,300 en Tecámac y 111,000 en Zumpango. Cabe señalar que, un porcentaje importante de las viviendas localizadas en estos municipios actualmente enfrentan graves condiciones de abandono, situación que se confirma al analizar la información emitida por el INEGI en el 2015, la cual precisa que en Huehuetoca aproximadamente el 69.41% de las viviendas están desocupadas, en Tecámac el porcentaje es del 31.84% y en Zumpango se registró un 58.50% en condiciones de abandono.

A pesar de esta situación, las autorizaciones para la construcción de vivienda en los tres municipios continúa, de acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano del Gobierno del Estado de México en lo que va del 2017 se han autorizado un total de 32,001 viviendas en Huehuetoca, 65,323 en Tecámac y 64,327 en Zumpango; con esta lógica los resultados del CPI señalan que los tres municipios se posicionan con una infraestructura de vivienda muy sólida o sólida; sin embargo, el indicador de densidad poblacional aparece como un factor débil para los municipios de Huehuetoca y Zumpango, situación que implica que la expansión urbana resulta insostenible con ineficiencias en la prestación de servicios públicos y altos costos para la construcción de infraestructura básica.

Cabe destacar que, entre los proyectos establecidos por el Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario se contemplaba garantizar la movilidad de la población mediante un sistema de transporte masivo (tren suburbano) que conectaría a los municipios de la zona norte del Estado con la Ciudad de México en menor tiempo y con costos accesibles. Hasta el momento de la elaboración del presente trabajo, este lineamiento no se ha cumplido, incidiendo directamente en el abandono de las viviendas.

La movilidad urbana constituye otra sub dimensión analizada por el CPI, a través del indicador de longitud de transporte masivo, y posiciona al municipio de Huehuetoca en un estado de prosperidad sólido, considerando la capacidad, la calidad y el desempeño de los medios de transporte masivo. Para el caso de Tecámac y Zumpango el CPI los clasifica como moderadamente débiles, situación ante la cual propone incentivar políticas públicas que le den prioridad a la movilidad sustentable a fin de optimizar los traslados, reduciendo costos, así como impulsar la productividad de la ciudad.

**Tabla No. 6 Resultados CPI Sub dimensión Infraestructura de Vivienda, 2016**

Municipio	Indicador	Resultado CPI	Factor de Estado de Prosperidad
Huehuetoca	Vivienda durable <sup>a/</sup>	96.68	Muy sólido
	Acceso a agua mejorada <sup>b/</sup>	98.00	Muy sólido
	Espacio habitable suficiente <sup>c/</sup>	100.00	Muy sólido
	Densidad poblacional <sup>d/</sup>	46.68	Débil
	Infraestructura de vivienda total	85.34	Muy sólido
Tecámac	Vivienda durable	91.46	Muy sólido
	Acceso a agua mejorada	94.89	Muy sólido
	Espacio habitable suficiente	100.00	Muy sólido
	Densidad poblacional	65.29	Moderadamente sólido
	Infraestructura de vivienda total	87.91	Muy sólido
Zumpango	Vivienda durable	85.69	Muy sólido
	Acceso a agua mejorada	86.15	Muy sólido
	Espacio habitable suficiente	100.00	Muy sólido
	Densidad poblacional	41.96	Débil
	Infraestructura de vivienda total	78.45	Sólido

Fuente: Elaboración propia con base en el CPI de Huehuetoca, Tecámac y Zumpango.<sup>a/</sup> *Vivienda durable*: Mide la proporción de viviendas que cuentan con materiales durables en pisos, paredes y techos.<sup>b/</sup> *Acceso a agua mejorada*: Viviendas con acceso a agua potable.<sup>c/</sup> *Espacio habitable suficiente*: Contar con espacio vital suficiente para todos sus miembros.<sup>d/</sup> *Densidad poblacional*: El parámetro global de alta densidad considerado es de 15 mil hab/km<sup>2</sup>

Por su parte, los resultados de la sub dimensión forma urbana, estructurada por tres indicadores (densidad de interconexión vial, densidad vial y superficie destinada a vías), ubican como principal problemática la insuficiencia de vías directas que mejoren la movilidad no motorizada; además de que no existe un equilibrio entre los usos de suelo y la superficie destinada a vías de comunicación; el municipio de Huehuetoca se posiciona en un estado de prosperidad muy sólido, mientras que Tecámac y Zumpango muestran resultados moderadamente débiles.

## Dimensión Gobernanza y Legislación Urbana

“En una ciudad próspera las dimensiones de la prosperidad están balanceadas y sin grandes diferencias entre ellas, las funciones de la gobernanza urbana, tales como la planeación urbana participativa, la promulgación de leyes, la regulación de los usos de suelo y las edificaciones, y el marco institucional y administrativo público, aseguran que ninguna dimensión de prosperidad tenga prevalencia sobre las demás” (ONU-HÁBITAT, 2016).

Como parte de la preocupación de organismos internacionales por incluir en la planeación del desarrollo urbano conceptos como el de gobernanza urbana, el Gobierno del Estado de México en el 2008 formuló el Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario, con principios referentes a la inclusión de actores públicos, privados y sociales así como la transversalidad en el diseño y aplicación de proyectos de alto impacto. La inclusión de los actores sociales estaría claramente delimitada por su participación en foros donde se darían a conocer los proyectos contemplados para las Ciudades Bicentenario; sin embargo, en la práctica el programa constituyó una decisión de política vertical donde no se consideró la opinión de la ciudadanía.

En congruencia con lo anterior, de la dimensión de gobernanza y legislación urbana sólo se consideran dos subdimensiones: participación y rendición de cuentas y gobernanza de la urbanización. En el primer caso, los municipios de Huehuetoca y Zumpango se posicionan en una escala de prosperidad débil, mientras que Tecámac es considerado moderadamente débil; estos resultados reflejan la necesidad de incluir procesos de transparencia en la ejecución del gasto público municipal, que los ciudadanos puedan conocer cómo se distribuyen los recursos, al mismo tiempo representa una situación de corresponsabilidad ya que si la administración municipal no desarrolla los canales de comunicación necesarios, la propia población de manera organizada debe mostrar su interés por participar en las decisiones que impactan a su comunidad.

Con respecto a la sub dimensión gobernanza de la urbanización, los tres municipios muestran resultados del CPI en 0.00, clasificándolos en una escala de prosperidad muy débil, situación que se explica porque en los últimos 35 años el ritmo de crecimiento del área urbana municipal superó el crecimiento de la población, comportamiento que refleja un desarrollo urbano extremadamente expansivo.

## Conclusiones y Recomendaciones

El análisis realizado tanto a los resultados del CPI como los datos registrados, permiten evidenciar que el Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario únicamente funcionó como una estrategia para justificar la construcción de vivienda en conjuntos urbanos basado en escenarios de incremento demográfico que hasta la fecha no se han concretado. Adicionalmente, la ausencia de un sistema de transporte masivo, eficiente y sustentable, y de oportunidades de empleo al interior de los propios municipios, representan factores críticos que inciden directamente en el fracaso del programa, puesto que la población se ha visto en la necesidad de abandonar sus viviendas y buscar mayores oportunidades en municipios que les brinden mejores condiciones de habitabilidad en todos los aspectos.

La reproducción de este tipo de esquemas debe indiscutiblemente, evitarse por parte de las autoridades locales, estatales y federales. En ningún momento se debe olvidar que las ciudades evolucionan constantemente, que son organismos complejos, dinámicos y en constante transición, avanzan al ritmo que sus propias sociedades se los demandan, factores que constituyen exigencias indispensables para que se mantengan vivas y ser competitivas y eficientes, por lo que sus autoridades en todos los ámbitos, están obligadas a conducir con visión de largo plazo, su crecimiento y planificación, atendiendo en forma prioritaria los rezagos actuales y los retos que les impone el Siglo XXI.

En particular, las principales recomendaciones derivadas de este análisis radican en diseñar estrategias específicas para cada una de las dimensiones emitidas por el CPI, a fin de garantizar con mayores niveles de efectividad que las ciudades y/o municipios concebidos como polos de desarrollo urbano, regional y metropolitano, alcancen con criterios de sustentabilidad los parámetros internacionales, por ellos es preciso considerar como parte de los lineamientos estratégicos a los siguientes.

### Dimensión Productividad/ Sub Dimensión Empleo

- Impulsar el empleo formal y productivo, tomando en cuenta las vocaciones productivas locales, las necesidades específicas de la ciudad y sus barrios y estableciendo prioritariamente condiciones para el emplear en forma inclusiva a mujeres, migrantes y personas con capacidades diferentes.

### **Dimensión Infraestructura de Desarrollo/ Sub dimensión Infraestructura de Vivienda**

- Establecer normas y lineamientos en el sistema de planeación urbana y en los programas habitacionales que garanticen para la nueva vivienda una localización dentro del tejido urbano o en su periferia inmediata, en zonas adecuadas, sin riesgos y con la mínima afectación ambiental. De igual forma, es imperativo crear lineamientos, incentivos y proyectos para mejorar la vivienda y su hábitat desde la infraestructura, equipamiento y oferta de empleo en su entorno, hasta las condiciones físicas de cada vivienda, poniendo énfasis en la ampliación del espacio habitable que elimine el hacinamiento y en la durabilidad de los materiales de construcción asociados a las condiciones geográficas.
- Involucrar a las instituciones de educación superior y centros de investigación, especialmente de planeación, arquitectura e ingeniería, en el diseño, asesoría y evaluación de programas y proyectos habitacionales.

### **Dimensión Infraestructura de Desarrollo/ Sub dimensión Movilidad Urbana**

- Otorgar a la movilidad sustentable la más alta prioridad en el desarrollo urbano, a fin de optimizar los traslados, reducir sus costos (económicos y ambientales) e impulsar la productividad de la ciudad y de sus zonas colindantes.

### **Dimensión Infraestructura de Desarrollo/ Sub dimensión Forma Urbana**

- Reconocer que la forma urbana es un elemento fundamental para facilitar la intermodalidad, la mezcla de usos desuelo, la seguridad ciudadana y mejorar la funcionalidad de la ciudad y en consecuencia la productividad. Esto implicareplantear el paradigma de la forma urbana, enfatizando en los planes y programas una estructura física que permitala cercanía de los usos del suelo y las funciones urbanas, que facilite caminar la ciudad, y definir manzanasde escala tal que admitan caminar, mejorar la conectividad urbana y planificar usos mixtos.

Finalmente, es necesario que los programas que emanan de las prioridades gubernamentales mantengan congruencia con las políticas federales, estatales y municipales, y se alineen con la legislación urbana vigente y con los instrumentos de planeación, ya que de lo contrario se corre el riesgo de impulsar acciones aisladas, carentes de esquemas de seguimiento y evaluación que únicamente contribuyen a reproducir la anarquía del desarrollo urbano. De no tomar en cuenta esta consideración, los programas continuarán generando resultados opuestos, incongruentes e insostenibles. No debemos olvidar que hoy en día, las ciudades no sólo constituyen el motor de la dinámica socioeconómica de los países, también son el referente de los errores de la acción pública. México cuenta hoy, después de casi 40 años de rezago, con una Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que exige superar las limitaciones del pasado, modernizarse y flexibilizarse para garantizar a sus habitantes ciudades habitables y sostenibles, y a su vez atender en forma pertinente los desafíos de la Nueva Agenda Urbana, cuyos temas se orientan a la resiliencia urbana, derecho a la ciudad, gobernanza metropolitana, movilidad, y otros tópicos que exigen capacitación permanente de los cuadros técnicos responsables de la planeación urbana y metropolitana. 🌐

## Referencias

### Referencias

- García, Roberto. 2001. "Planeación y Gestión del Desarrollo Urbano Metropolitano en el Noreste Fronterizo de México. El Caso del Área Metropolitana de Monterrey, 1995-2000", en Planeación y Gestión Metropolitana en México, una Revisión a la Luz de la Globalización, Zinacantepec, Estado de México: El Colegio de la Frontera Norte, A. C. y El Colegio Mexiquense, A. C., México.
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. 2012. "Vivienda abandonada", 20 mayo del 2012. México, D.F.
- Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. 2010. Acciones Urgentes para las Ciudades del Futuro. México. D.F.
- \_\_\_\_\_, 2014. Índice de Competitividad Urbana: ¿Quién Manda Aquí? La Gobernanza de las Ciudades y el Territorio en México: México. D.F.
- IrachetaCenecorta, Alfonso X. 2008. "El Fenómeno Metropolitano en México", en García, Roberto y Alfonso Iracheta (Compiladores), Replanteando la Metròpoli: Soluciones Institucionales al Fenómeno Metropolitano, Memorias del X Seminario-Taller Internacional de la Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad y del Congreso Nacional para la Reforma Metropolitana, México, El Colegio de la Frontera Norte y El Colegio Mexiquense, A.C.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 2017. Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos de las Naciones Unidas (WWAP). Informe Mundial sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos "Aguas Residuales: El Recurso Desaprovechado". Paris, Francia.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU-Hábitat). 2016. Índice de Prosperidad Urbana en la República Mexicana, City Prosperity Index, CPI. Reporte Nacional de Tendencias de la Prosperidad Urbana en México.
- \_\_\_\_\_, 2016. Índice Básico de las Ciudades Prósperas: Informe final, municipio de Huehuetoca, México.
- \_\_\_\_\_, 2016. Índice Básico de las Ciudades Prósperas: Informe final, municipio de Tecámac, México.
- \_\_\_\_\_, 2016. Índice Básico de las Ciudades Prósperas: Informe final, municipio de Zumpango, México.
- Rosas Ferrusca, Francisco Javier y Miranda Rosales, Verónica. 2017. "Sustentabilidad y Gobernanza en Polígonos Intraurbanos de la Ciudad de Toluca, Estado de México", en Territorios, Sustentabilidad y Gobernanza en México y Polonia (RETESYG), Marcela Santana, Guadalupe Hoyos, Francisco Zepeda, Juan Roberto Calderón y Giovanna Santana (Coordinadores), Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). México.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU-Hábitat). 2016. Índice de Prosperidad Urbana en la República Mexicana, City Prosperity Index, CPI. Reporte Nacional de Tendencias de la Prosperidad Urbana en México.
- Schteigart, Martha y García, Beatriz. 2006. "Nuevas políticas de vivienda en México. Nuevas relaciones entre sector público y privado y retos para el futuro", en La vivienda en México construyendo análisis y propuestas. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Legal Pública, Cámara de Diputados LIX Legislatura. México.
- Villamil Quiroz, José del Rosario. 2013. La Gobernanza de las Sociedad en el Siglo XXI. Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa (AIGOP). Madrid, España.

## Mesografía

Asociación América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC). 2005. El Nuevo Arte de Gobernar las Ciudades y las Regiones, [en línea]. Valencia, España. 28 y 29 de noviembre de 2005. Disponible en <<http://aeryc.org/correspondencia/documents2010/documents/conclusiones%20y%20resultados%20III%20seminario%20AERYC%20301205>>. [Consulta: 09/06/2017].

Foro por una Nueva Gobernanza Mundial (FNGM), organizado por la Fundación Charles Léopold Mayer en Río de Janeiro del 10 al 12 de agosto de 2011. [en línea]. Disponible en <<http://www.gobernanza-mundial.org>>. [Consulta: 22/05/2017].

Marco Teórico "El futuro de las Ciudades: Los Grandes Desafíos", XXII Congreso CIDEU Donostia/San Sebastián, España del 16 al 18 de marzo de 2016. [en línea]. Disponible en <<http://www.cideu.org/sansebastian2016/>>. [Consulta: 29/06/2017].

Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2012. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNDU). [en línea]. México. Disponible en <<http://www.undp.org.mx/index.php>>. [Consulta: 19/05/2017].

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNDU). 2012. [en línea]. México. Disponible en <<http://www.undp.org.mx/index.php>>. [Consulta: 19/06/2017].

Rosas Ferrusca, Francisco Javier, Campos Alanís, Héctor y Calderón Maya, Juan Roberto. 2012. Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. Quivera 14 [en línea] (Julio-Diciembre). Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40126859001>> ISSN 1405-8626. [Consulta: 22/07/2017].

UN-HABITAT. 2009. Estado de las Ciudades del Mundo 2008/2009. Ciudades armoniosas. [en línea]. Disponible en <<http://www.unhabitat.org>>. [Consulta: 25/05/2017].

## Documentos Oficiales

Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). 2003. Situación de los Acuíferos en Valle de México. México.

Consejo Nacional de Población (CONAPO). 2017. Estadísticas a Propósito del Día Mundial de la Población. México.

Gobierno del Estado de México (GEM). 2006. Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011. México.

\_\_\_\_\_, 2007. Secretaría de Desarrollo Urbano (SEDU). Comisión Coordinadora para el Impulso a la Competitividad del Estado de México. Programa de Desarrollo Urbano Ciudades del Bicentenario.

\_\_\_\_\_, 2010. Secretaría General de Gobierno. Consejo Estatal de Población (COESPO), Indicadores Socio demográficos de Zonas Metropolitanas.

\_\_\_\_\_, 2012. Secretaría de Finanzas. Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM), Programa Regional 2012-2017. Región II Atlacomulco.

\_\_\_\_\_, 2012. Secretaría de Finanzas. Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM), Programa Regional 2012-2017. Región IV Cuautitlán Izcalli.

\_\_\_\_\_, 2012. Secretaría de Finanzas. Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM), Programa Regional 2012-2017. Región V Ecatepec.

\_\_\_\_\_, 2012. Secretaría de Finanzas. Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM), Programa Regional 2012-2017. Región XIII Toluca.

\_\_\_\_\_, 2012. Secretaría de Finanzas. Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM), Programa Regional 2012-2017. Región XVI Zumpango.

\_\_\_\_\_, 2017. Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano, Autorizaciones de Conjuntos Urbanos.

\_\_\_\_\_, 2016. Secretaría de Finanzas. Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM), Estadística Básica Municipal. Almoloya de Juárez. Atlacomulco. Huehuetoca. Jilotepec. Tecámac. Zumpango.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). 2010. Censo de Población y Vivienda, México.

\_\_\_\_\_, 2015. Tabulados de la Encuesta Intercensal. México

## Sobre los autores/ About the authors

Francisco Javier Rosas Ferrusca es Doctor en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP, México) y profesor-investigador adscrito a la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel 1 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT). Miembro del Cuerpo Académico Planeación, Urbanismo y Medio Ambiente (CAPUMA). Juan Roberto Calderón Maya es Doctor en Urbanismo y profesor-investigador adscrito a la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel C del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT). Miembro del Cuerpo Académico Planeación, Urbanismo y Medio Ambiente (CAPUMA). Viridiana Rodríguez Sánchez es Maestra en Estudios de la Ciudad y Licenciada en Planeación Territorial por la Facultad de Planeación Urbana y Regional de la Universidad Autónoma del Estado de México. Dictaminadora de Proyectos de Coinversión Social para la Secretaría de Desarrollo Social y Consultora independiente en la elaboración Planes de Desarrollo Municipal, Programas de Ordenamiento Ecológico y Manifestaciones de Impacto Ambiental.;

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.  
ewp@gigapp.org

## La importancia de la percepción sobre los edificios y equipamientos en la prestación de servicios públicos. Ejemplo de las instalaciones deportivas municipales

Fanega Macías, Laureà

*Ayuntamiento de L'Hospitalet*

 lfanega@l-h.cat

Solanellas Donato, Francesc

*INEFC Barcelona – Universidad de Barcelona*

 fsolanellas@gencat.cat

Borrisser Roldán, Joan

*INEFC Barcelona – Universidad de Barcelona*

 borrisser@hotmail.com

Documento recibido:	18 enero 2018
Aprobado para publicación:	13 marzo 2018

---

### Resumen

En este artículo se estudia la calidad del servicio de las instalaciones deportivas basándose en el producto como una de las 4 p del marketing mix. El estudio se desarrolló en la comarca del Baix Llobregat (Barcelona) preguntando a los usuarios de seis instalaciones deportivas. Al mismo tiempo se contrastó la opinión de los usuarios con las opiniones de máximos responsables técnicos y el propio político responsable. Con un cuestionario elaborado para dicho estudio, se preguntaron distintos ítems referentes a la instalación y al servicio, para conocer la percepción de cada uno de estos agentes y poder comparar los distintos puntos de vista. Se analizaron las distintas perspectivas de los agentes implicados, destacando que los técnicos y políticos acostumbran a pensar que los usuarios tienen una visión más crítica que la que finalmente manifiestan.

### Palabras clave

Servicio, producto, sector público, instalación deportiva, opinión pública

## Abstract

In this article we analyze the quality of the service of the sports facilities, based on the product as one of the 4 p of the marketing mix. This study was made in the Baix Llobregat region (Barcelona) by asking users of six sports facilities. At the same time, the opinion of the users contrast with the opinions of the highest technical responsables and the responsible politician himself. With a questionnaire prepared for this study, different items asked about the installation and the service, to know the perception of each of these agents and to be able to compare the different points of view. Different perspectives of the agents involved was analyzed, highlighting that the technicians and politicians tend to think that users have a more critical vision than usually argues.

## Keywords

Public services, public sector, sport facilities, public opinion.

---

## 1. Introducción

En el artículo que se presenta a continuación se analiza la variable producto de las 4 ps del marketing mix (Borden, 1965) sobre la calidad de los servicios deportivos municipales de ayuntamientos del Baix Llobregat. El marketing mix es una gran composición de cientos de elementos que configuran 4 grandes grupos (Dominici, 2009), nombrados o definidos como las "4 P", que son "*product*" (producto), "*place*" (lugar), "*price*" (precio) y "*promotion*" (promoción) (McCarthy, 1960).

Cabe destacar que hay muchos factores que afectan a la gestión de la administración de una instalación deportiva. Esta temática se puede diferenciar entre conceptos externos como podría ser la política de un municipio o internos como la limpieza, el servicio, la calidad, el mantenimiento, etc. A continuación se muestra un análisis del marco teórico referente a la calidad del servicio de un centro deportivo municipal y el análisis del mismo.

Dorado (2006), cree que la satisfacción que percibimos con la calidad de un servicio deportivo es un concepto complejo, ya que la valoración por parte de los usuarios incorpora un componente subjetivo, lo cual requiere de la utilización de varias herramientas para tener una visión global de las relaciones que se producen. Debemos tener al menos dos visiones: una, de las personas que conozcan los procedimientos de la organización que presta el servicio; y otra, la de los usuarios (Dorado, 2006, p. 429). Por este motivo, se analizará el primer grupo de los grupos nombrados por McCarthy, es decir, la calidad del producto sobre los servicios deportivos de esta comarca.

El deporte está presente ampliamente en la sociedad, y es parte de la opinión pública. Por este motivo, se ha intentado plasmar los distintos puntos de vista de los usuarios, técnicos y concejales de seis instalaciones deportivas del Baix Llobregat (Can Roca Castelldefels, Parellada Sant Boi, Bonai-gua Sant Just, Estruch El Prat, Atrium Viladecans y Sagnier El Prat).

Las primeras investigaciones sobre calidad se centraron en la propia naturaleza de los servicios (Barroso & Martín, 1999): en ellas se intentan proporcionar modelos conceptuales de calidad, analizando qué es y cómo puede medirse.

Una definición de calidad del servicio puede resumirse como la amplitud de la discrepancia o diferencia que existe entre las expectativas o deseos de los clientes y los servicios realmente recibidos (Zeithaml, Parasuraman, & Berry, 1992).

La gestión pública y la gestión privada de las instalaciones deportivas han sido siempre dos conceptos claramente diferenciados, pero en los últimos años se han introducido una serie de estructuras legales y de colaboración entre ambos ámbitos (Ilesport, 2016). Esto ha provocado que la calidad de los servicios públicos en los centros haya tenido un aumento y un éxito más notorio y elevado.

El concepto de calidad ha evolucionado a lo largo de los años (Blázquez & Feu, 2011), desde el énfasis marcado en el control y las técnicas de inspección, pasando por la posterior atención en el concepto de aseguramiento para garantizar un nivel continuo de excelencia, hasta llegar al concepto actual de calidad total donde se puede decir que es el más evolucionado y que se acerca más al concepto de mejora continua.

De acuerdo con (Sadat, Eskandari, Adab, Takdehghan, & Sepasi, 2017) la calidad será un factor clave para la fidelidad de los clientes. Por tanto, podremos manifestar que tener un grado alto de calidad en las instalaciones deportivas ayudará a mantener a los clientes e incluso acoger a clientes potenciales con más facilidad. Este artículo pretende dar continuidad a un resultado sobre principios, relaciones o generalizaciones que los resultados indican en el trabajo realizado por Dorado (2006), que encontró diferencias entre la calidad que perciben los responsables de los servicios deportivos con lo que piensan sus usuarios" (Dorado, 2006, p. 373).

Sin embargo otros autores han propuesto otras líneas para detectar la calidad de los servicios deportivos. En el caso de (Morales & Gálvez, 2011), hicieron una escala nombrando distintos aspectos a analizar como la instalación deportiva en general, la atención al usuario, los espacios, los vestuarios, al programa de actividades y al profesor/monitor. A pesar de ello, en el estudio que se presenta, se ha analizado la calidad en función del número y tamaño de salas deportivas, el material deportivo, la piscina, el pabellón, la privacidad de los vestuarios y duchas, el servicio de cafetería, la limpieza en distintos espacios, la señalización de la instalación y el servicio de atención al cliente. También se han analizado aspectos más sensoriales como la valoración de la luz natural, temperatura ambiental y duchas, el olor y el ruido de la instalación. Todos estos factores nos servirán para tener una visión más extensa de la calidad percibida en las distintas instalaciones analizadas por los técnicos, concejales y usuarios.

La idea del concejal de un municipio sobre su sistema deportivo puede estar en sintonía o distorsionada en relación a la realidad. Por ello, contrastar su opinión con el gestor deportivo, puede ayudar a entender dónde se encuentra la distorsión, en el caso de que exista. Y finalmente comprobar la opinión de los usuarios y contrastarla con la de los responsables del servicio municipal ayudará a conocer si existe o no separación entre lo que el ciudadano espera, y lo que recibe.

Las empresas pueden utilizar modelos de calidad estandarizados o modelos académicos para realizar procesos de autoevaluación. Con relación a los modelos estandarizados destacan el modelo Malcolm Baldrige en los Estados Unidos, el modelo EFQM en Europa y el modelo Deming en Japón (Tarí, López, & Molina, 2007).

El modelo EFQM o *European Foundations for Quality Management* fue creado por 14 empresas en 1988 como base para el crecimiento y la competitividad entre los distintos sectores. Es un modelo basado en la autoevaluación con unos pilares que se sustentan en la premisa de que los resultados de una empresa se obtienen o consiguen gracias a la implicación de los equipos humanos que en ella trabajan, con un origen similar al de los modelos de Baldrige y Deming. El modelo EFQM sirve de

autoevaluación para incorporar mejoras y para comprobar el funcionamiento y el rendimiento organizativo de una empresa (De Nieves & Ros, 2006).

Para seguir mejorando la calidad del servicio de la instalación será importante aplicar el modelo EFQM dónde Brull (2010), nos explica que la base del modelo es “la satisfacción de los clientes y la satisfacción de los empleados, así como el impacto en la sociedad se consigue mediante un liderazgo que impulse la política y la estrategia, la gestión del personal, los recursos y los procesos hacia la consecución de los resultados de la organización”. Por este motivo, será de vital importancia comprender que las instalaciones deportivas sufrirán la exigencia de los usuarios y solo sobrevivirán las organizaciones orientadas a la gestión excelente.

La normativa ISO también será un factor importante a tener en cuenta para conseguir esa excelencia dentro las instalaciones deportivas. Es por ello, que tanto el modelo EFQM como la normativo ISO ayudaran a conseguir un posicionamiento mayor y de más calidad, importantísimo en pleno Siglo XXI.

El propósito de este artículo es contribuir en la valoración de la calidad de los servicios deportivos municipales de ayuntamientos del Baix Llobregat para posteriormente poder aplicar este modelo a otras zonas geográficas.

## Material y método

La metodología de la investigación es cuantitativa con una perspectiva de investigación social para conocer el pensamiento de los diferentes agentes de una forma numérica.

El universo del estudio estaría integrado por toda la población del Baix Llobregat y sus 30 municipios. Varios han sido los criterios de relevancia para escoger esta comarca: la importancia dentro de la provincia y la comunidad autónoma, la gran cantidad de población que tiene, la tipología de municipios y por la cantidad de instalaciones deportivas municipales, con sus respectivos modelos de gestión y oferta de servicios.

En relación a las instalaciones deportivas de la comarca, tienen un total de 3536 espacios deportivos clasificados, que representan un 10% del total de Cataluña (Institut d'Estadística de Catalunya, 2014).

**Tabla 1. Muestra de Instalaciones Deportivas Municipales del Baix Llobregat**

	Metros cuadrados	Nº Abonados	Precios	Muestra
Atrium Viladecans	5.335,35	4287	43,90€	226
CEM Sagnier El Prat	20.696,45	5039	21,33€	238
CEM Bonaigua Sant Just Desvern	4.947,63	1882	55,85€	145
CEM Estruch El Prat	13.335,21	3395	21,33€	199
PM Parellada Sant Boi	2.661,87	1354	35,90€	115
CEM Can Roca Castelldefels	2.999,04	6147	39,10€	138

Fuente: Elaboración propia

La muestra que se ha aplicado es aleatoria simple. Para el análisis de estos servicios se encuesta a las personas usuarias que salgan de los complejos deportivos analizados, teniendo en cuenta si han sido

ya o no encuestados, para evitar repeticiones. En la siguiente tabla, se puede observar la cantidad de instalaciones deportivas analizadas junto a los metros cuadrados, al total de abonados de cada una de ellas, los precios de un abono general de las distintas instalaciones y la muestra extraída de cada uno de los centros deportivos. Esta información nos sirve para mostrar la dimensión de cada una de las distintas instalaciones deportivas municipales del Baix Llobregat estudiadas.

Como material se han usado tres tipos de encuestas utilizados para cada uno de los agentes analizados; usuarios, técnico deportivo municipal y concejal de deportes. La encuesta pretende valorar la percepción de la calidad de un servicio deportivo, y posteriormente, poder compararlo con otros los distintos agentes.

Para el diseño de las encuestas que se han usado, se ha analizado con detalle todas aquellas que hemos creído que han sido pensadas para analizar características similares (Bodet, 2009; Carrasco, Buendía, Navarro, Valencia, & Llorente, 2006; Jae Ko & Pastore, 2004; Johnston, 1995; Kenneth, 1993; Mañas, Giménez, Muyor, Martínez, & Moliner, 2008; Martínez & Martínez, 2009; Pérez, Crespo, & Calabuig, 2008; Pollit & Bouckaert, 1995; Serrano, Rial, García, & Hernández-Mendo, 2010; Zeithaml et al., 1992).

Finalmente, se ha decidido usar una escala conocida por nuestra sociedad marcándola del 0 al 10. Aun así se valoró previamente que escala puede ser mejor de otra en distintos autores (Cliff, 1992; Dawes, 2008; Espinosa & Román, 1998; Norman, 2010; Wittink & Bayer, 1993) concluyendo que no es mejor una escala que otra.

El trabajo de campo aplicado en este artículo tiene tres partes claramente diferenciadas.

- La primera se basará en una encuesta al responsable político.
- La segunda se basará en una encuesta al responsable técnico deportivo.
- La tercera se basará en una encuesta elaborada a los usuarios de las instalaciones y servicios deportivos municipales.

Los datos han sido tratados de manera informática y estadística para conseguir una fiabilidad científica máxima, a través del programa SPSS.

El trabajo se basa en tres tipos de bloques de preguntas, en función de a quién va dirigida, pero todas enfocadas a los mismos ítems. La gran diferencia es que a los usuarios de las instalaciones deportivas municipales se les pregunta por su percepción, y a los otros dos agentes se les pregunta que digan lo que ellos creen que los usuarios opinan.

Todas ellas han sido elaboradas en la plataforma SURVEYMONKEY GOLD, dónde técnicos y concejales fueron invitados a rellenar la encuesta mediante correo electrónico y los usuarios a pie de instalación.

## Resultados

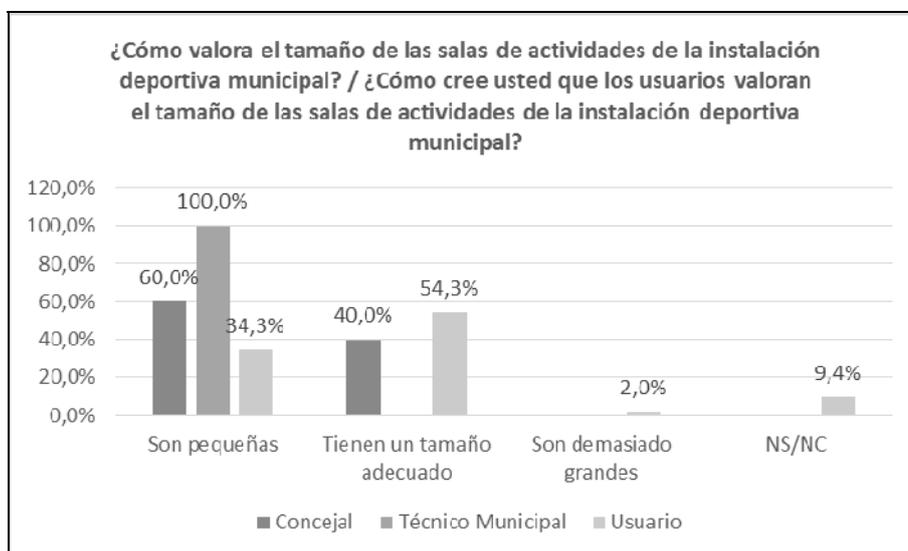
Los resultados que aparecen en la dimensión del producto e instalaciones se han tratado todos los ítems referidos a la propia instalación deportiva municipal y a sus características intrínsecas, es decir tanto sus equipamientos como sus servicios. A continuación, se muestra las siguientes valoraciones a las distintas preguntas de los distintos agentes: usuarios, técnicos y concejales.

**Figura 1. Valoración del número de salas de actividades de la instalación deportiva municipal**



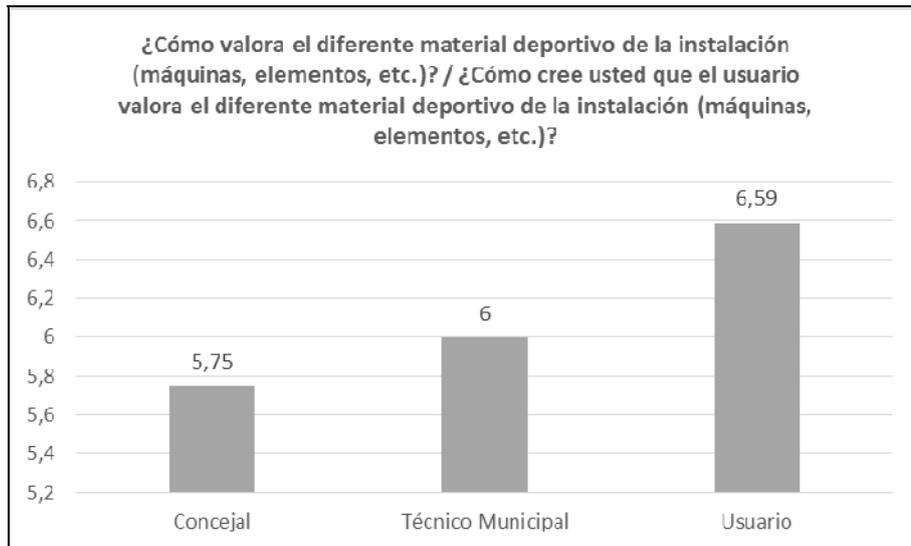
Al preguntar sobre la percepción en si son o no suficientes el número de salas de actividades de la instalación, se pueden apreciar importantes discrepancias. Mientras que más de la mitad de los usuarios piensan que el número de salas es suficiente (54,2%), el 100% de los técnicos entrevistados opinan que hay pocas salas, y el 40% de los responsables políticos encuestados piensan que los usuarios creen que el número de salas es insuficiente. No parecen significativas las cifras de personas que opinan que hay demasiadas salas, o que no opinan, no son significativas.

**Figura 2. Valoración del tamaño de las salas de actividades existentes en la instalación deportiva municipal**



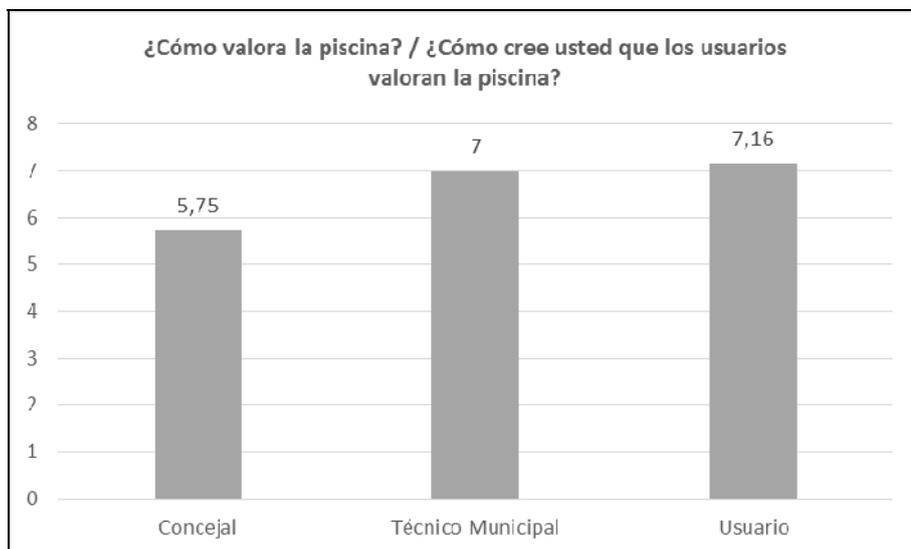
Al preguntar sobre el tamaño de las salas existentes, destaca ver cómo se repite la tendencia, que indica, que en principio, los usuarios valoran mejor que lo que los responsables creen, según la figura 2. Más de la mitad de los usuarios opinan que las salas tienen un tamaño adecuado con un 54,3%, y un 34,4% opinan que son pequeñas. Por lo contrario, el 100% de los técnicos y el 60% de los concejales encuestados creen que los usuarios opinan que son pequeñas.

**Figura 3. Valoración del material deportivo**



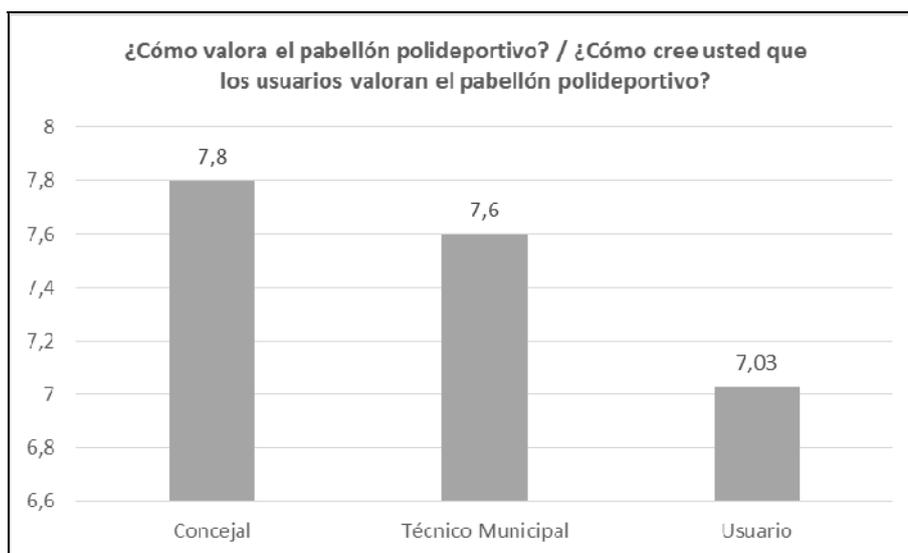
El usuario valora por encima de lo que los responsables piensan que valoran, puntuando este concepto casi un punto por encima de lo que el concejal cree que lo valoran, y más de medio punto por encima de la opinión del responsable técnico. En general hay una buena percepción sobre el material deportivo que existe en las instalaciones deportivas municipales.

**Figura 4. Valoración de la calidad de la piscina**



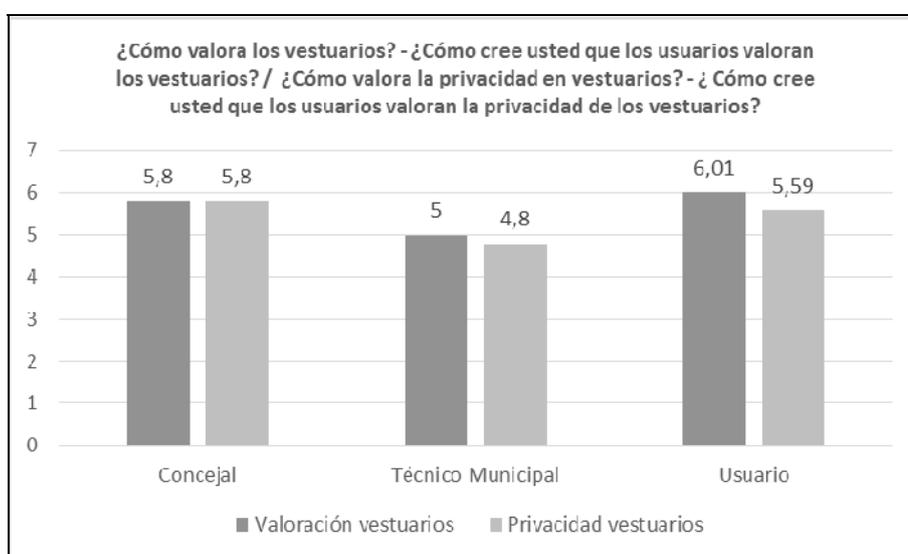
La valoración del espacio de piscina en las instalaciones deportivas analizadas es uno de los ítems de mejor valoración por parte de los tres agentes. Una vez más se repite la tendencia en la que el usuario es el que mejor puntúa, siempre teniendo en cuenta que se valoran las percepciones de los propios usuarios. En este caso, las opiniones entre los usuarios (7,16) y los técnicos municipales (7), es muy pareja, estando la percepción del responsable político (5,75) bastante alejada de la percepción de los usuarios.

**Figura 5. Valoración de la calidad del pabellón polideportivo**



El usuario es el que puntúa más bajo (7,03) que los responsables políticos (7,80) y técnicos (7,60) el pabellón polideportivo. Aparece como dato muy significativo que el 22,54% de encuestados no opinan al respecto, cifra que puede indicar el número de usuarios que no utilizan este tipo de espacio deportivo.

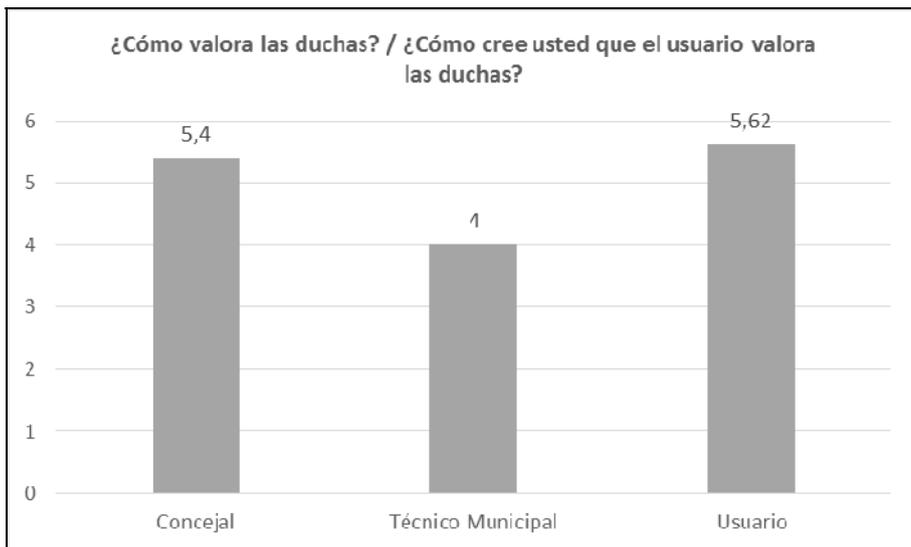
**Figura 6. Calidad y privacidad de los vestuarios**



En el ítem relacionado con la valoración de los vestuarios, espacio altamente susceptible de percepciones muy diversas, el usuario vuelve a valorar mejor (6,01) que lo que los responsables técnicos (5) y políticos (5,80) piensan que opinan los usuarios.

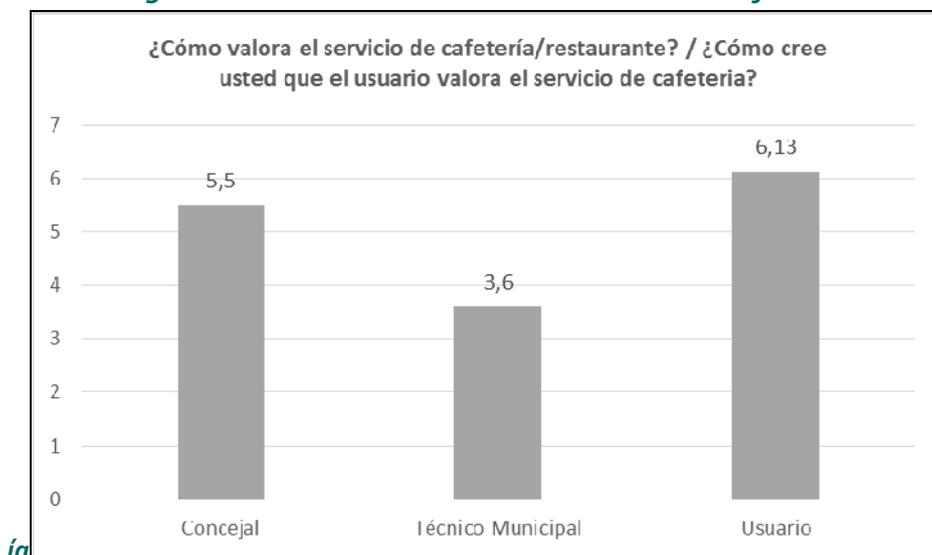
En una pregunta tan personal como la que se plantea para valorar la sensación de privacidad en los vestuarios, con una posible disparidad de percepciones entre cada uno de los usuarios, aparecen unas notas más bajas que lo habitual. En este caso el técnico deportivo cree que los usuarios suspenderán este tipo de percepción (4,80). El responsable político (5,80) se acerca más a la percepción real de los usuarios que es de 5,59.

**Figura 7. Valoración sobre la calidad de las duchas de los vestuarios**



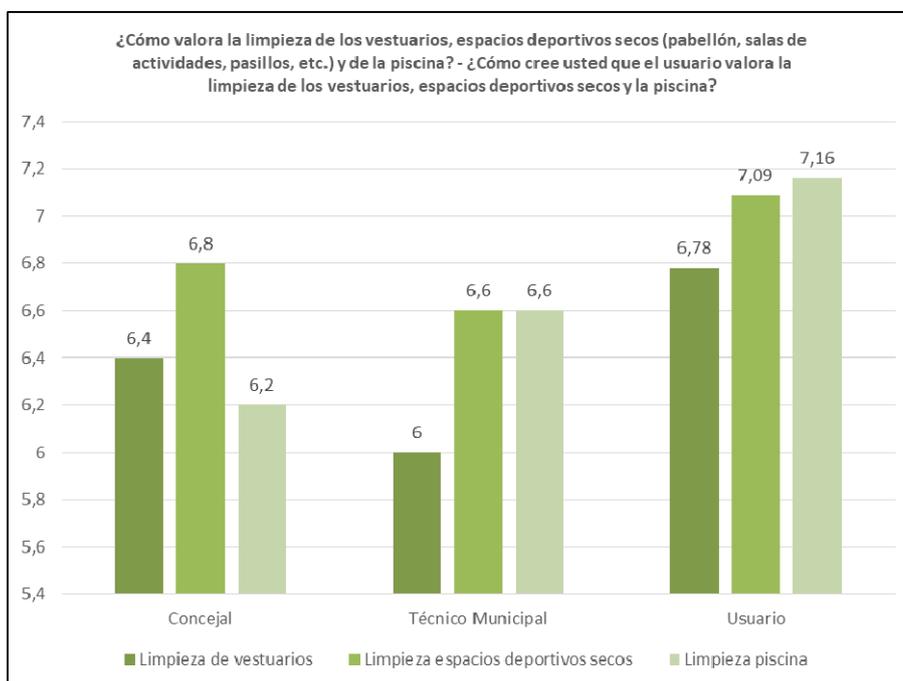
En otra pregunta referida a sensaciones muy personales, como es la valoración de las duchas de los vestuarios de la instalación, se repite la tendencia de la pregunta anterior. El técnico deportivo vuelve a creer que los usuarios suspenderán este tipo de percepción (4,00), mientras que el responsable político (5,40) se acerca más a la percepción real de los usuarios que es de 5,62.

**Figura 8. Valoración de la calidad del servicio de cafetería-**



En esta cuestión se aprecia una gran discrepancia entre lo que piensa el técnico de deportes (3,60) que pueden opinar los usuarios al respecto, con la realidad de lo que opinan (6,13). En este caso, el responsable político (5,5) se acerca bastante a la opinión del usuario. La opinión del técnico se manifiesta profundamente crítica en este aspecto.

**Figura 9. Valoración de la calidad de la limpieza de los vestuarios, los espacios deportivos secos y la piscina**

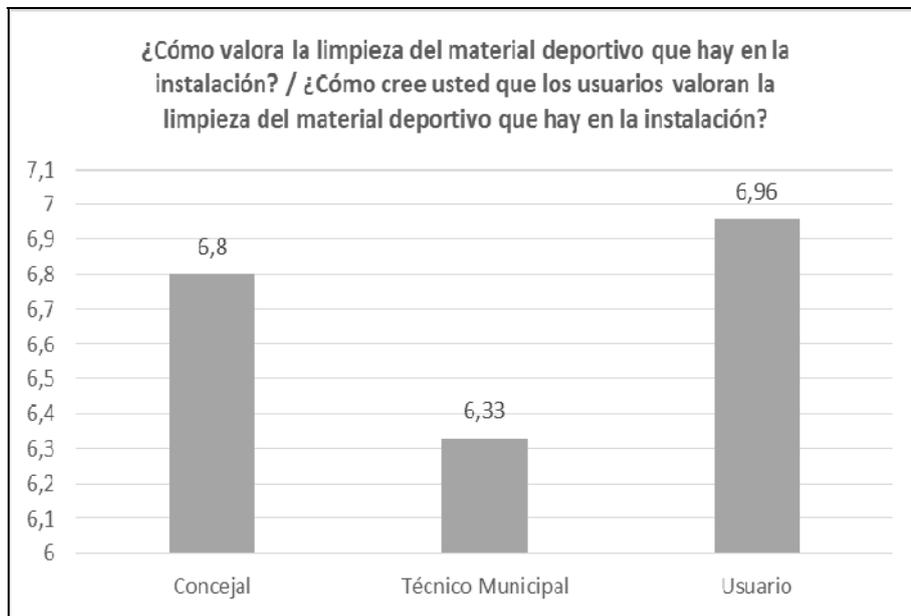


En referencia a la limpieza de los vestuarios el pensamiento más crítico es el técnico municipal, con una puntuación de seis sobre diez, en relación con lo que él cree que los usuarios valoran. El responsable político cree que los usuarios lo valorarán con un 6,40 mientras que el usuario es el que mayor puntuación da, con un total de 6,78 sobre diez.

En la limpieza de los espacios deportivos secos los tres agentes encuestados ofrecen unas repuestas similares y cercanas, volviendo a repetirse la circunstancia que el técnico vuelve a ser el más crítico (6,60), seguido del responsable político (6,80), siendo finalmente el usuario el que ofrece la puntuación más alta (7,09).

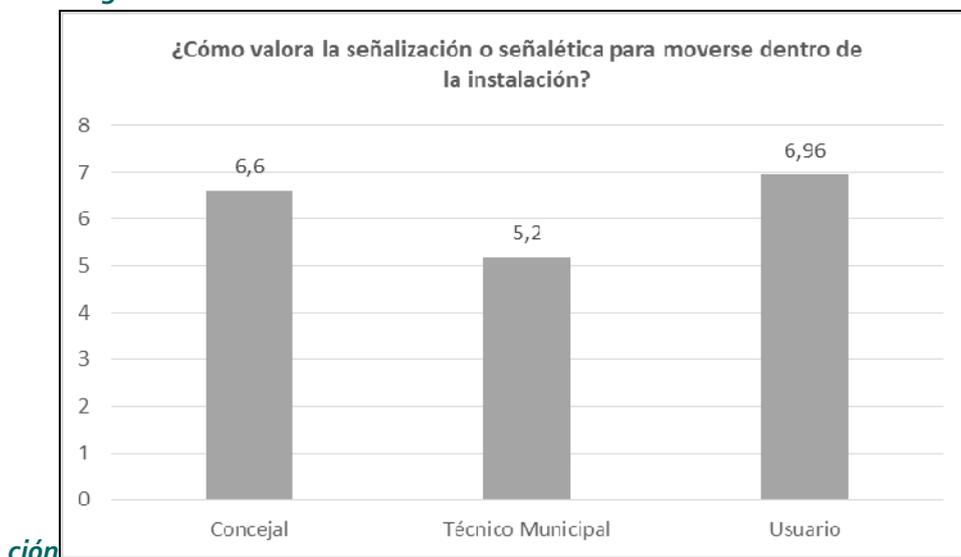
En la limpieza de la piscina el usuario es el que puntúa este espacio de manera más alta (7,16), casi un punto por encima de lo cree el responsable político que opinan los usuarios (6,20), estando también por encima del pensamiento del técnico, que opina que el usuario valora este aspecto con una media de 6,60.

**Figura 10. Valoración de la limpieza del material deportivo**



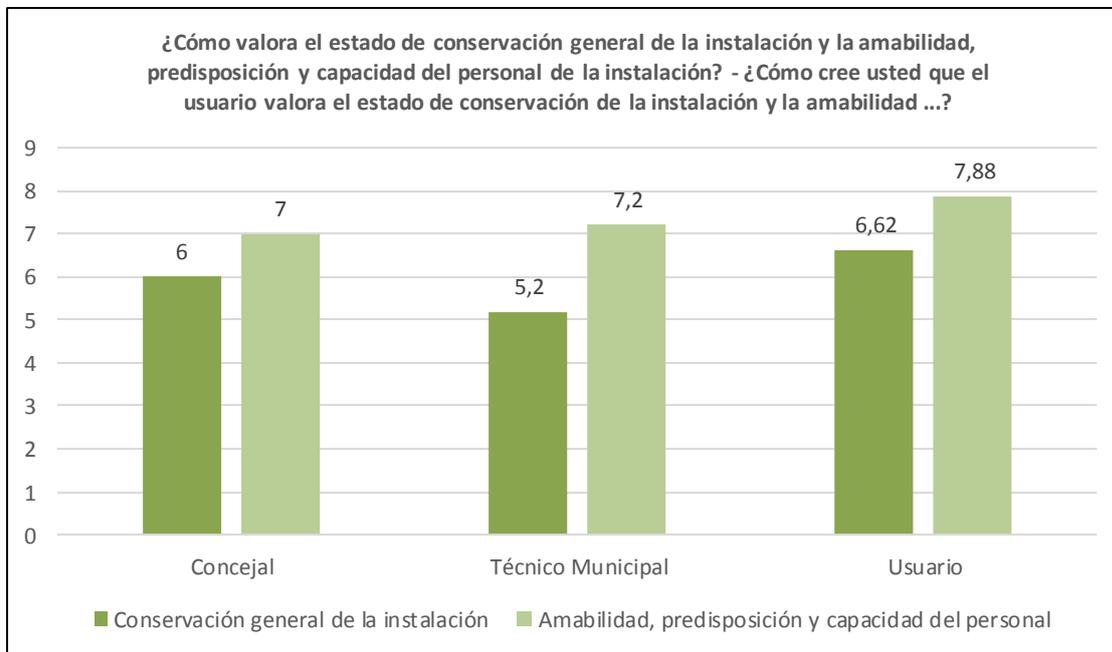
Las valoraciones sobre la limpieza del material deportivo de la instalación muestran como las percepciones de los usuarios (6,96) y la que los responsables políticos piensan que aquéllos tienen (6,80), están muy cercanas, siendo de nuevo, el técnico deportivo el más crítico en pensamiento, con una nota de 6,33.

**Figura 11. Valoración sobre señalización o señalética de la instala-**



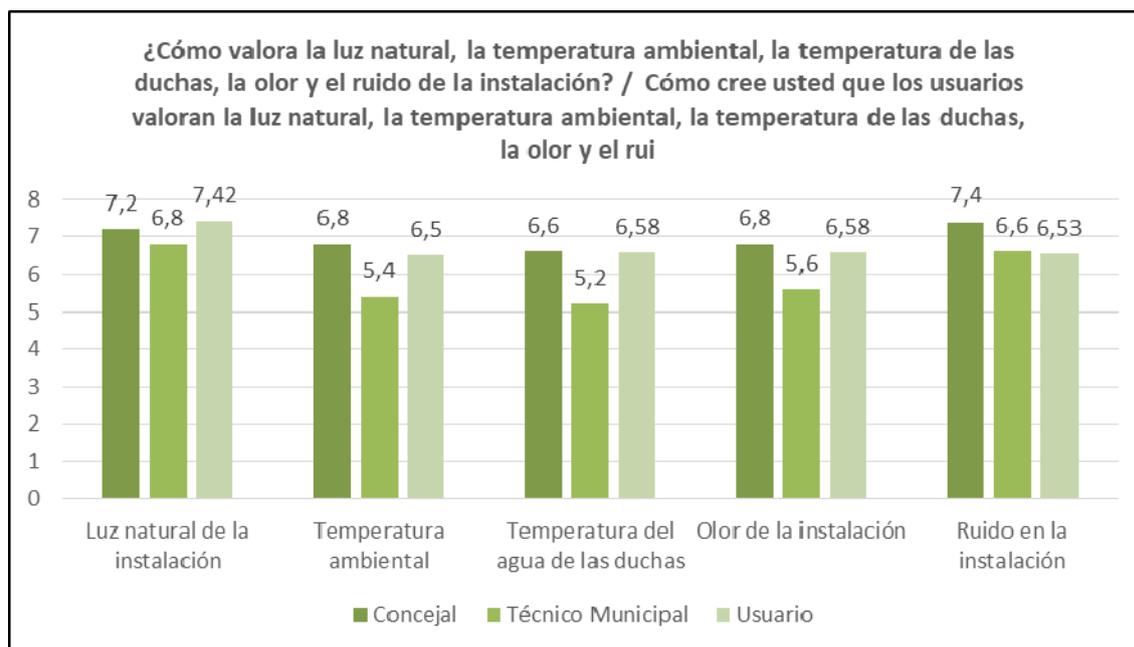
Tal y como en el ítem anterior, muestran que las valoraciones de los usuarios (6,96) y la de los responsables políticos (6,60), vuelven a estar muy equilibradas, repitiéndose la opinión más crítica del técnico en relación con lo que opinan los usuarios al respecto, con una valoración de 5,20 más de un punto y medio por debajo de la percepción real de los usuarios.

**Figura 12. Valoración sobre la calidad de conservación general de la instalación y la amabilidad, predisposición y capacidad del personal**



En referencia a la conservación general de la instalación se repite el comportamiento de las preguntas anteriores, es decir, las valoraciones de los usuarios (6,62) y la de los responsables políticos (6,00), vuelven a estar bastante por encima de lo que los técnicos creen que valoran los usuarios (5,20). En la mención sobre la amabilidad y el comportamiento del personal el usuario vuelve a ser el que mejor valora este apartado con una nota muy alta (7,88), y los responsables políticos (7,00), y los técnicos (7,20), también piensan que las percepciones de valoración son altas.

**Figura 13. Valoración de la luz natural, temperatura ambiental, duchas, el olor y el ruido de la instalación.**



En referencia a la valoración de la luz natural usuario vuelve a ser el que mejor valora este apartado con una nota de 7,42, el concejal es el que está más cerca de esta valoración, con un 7,20, mientras que los técnicos (6,80), vuelven a ser los más críticos con su percepción sobre lo que los usuarios opinan.

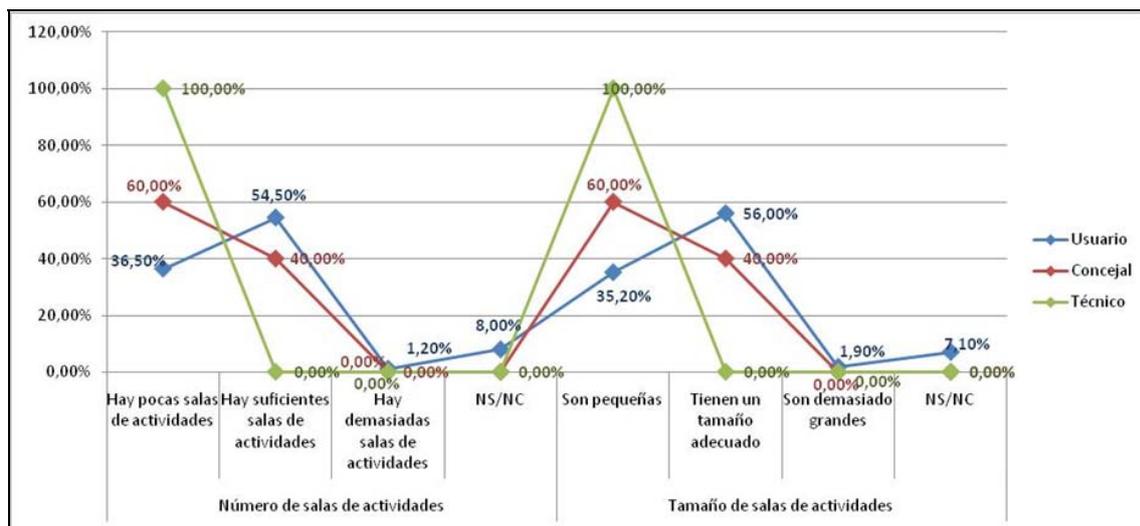
En mención a la temperatura ambiental el responsable político piensa que los usuarios valoran este aspecto con un 6,8, mientras que la valoración que éstos hacen es de un 6,50. Está muy cercano, pero ligeramente por debajo de lo que los responsables políticos creen que los usuarios perciben. De nuevo, el responsable técnico vuelve a ser el que más crítico resulta, con más de un punto por debajo (5,40) de la percepción de los usuarios.

La temperatura de las aguas tiene un patrón casi idéntico que, en la pregunta anterior, de nuevo, ante una pregunta referida a una percepción sobre sensaciones térmicas. El usuario (6,58) y el responsable político (6,60) valoran este aspecto casi con la misma puntuación, y vuelve a ser el responsable técnico el que muestra su percepción sobre lo críticos que pueden llegar a ser los usuarios, ya que opina que éstos puntuarán con un 5,20, más de un punto por debajo.

Con la percepción de la valoración del olor de la instalación, la puntuación del responsable político es (6,80), por encima de la del usuario (6,58), y a distancia de lo que el responsable técnico (5,60) cree que los usuarios opinan, con casi un punto de diferencia entre éstos.

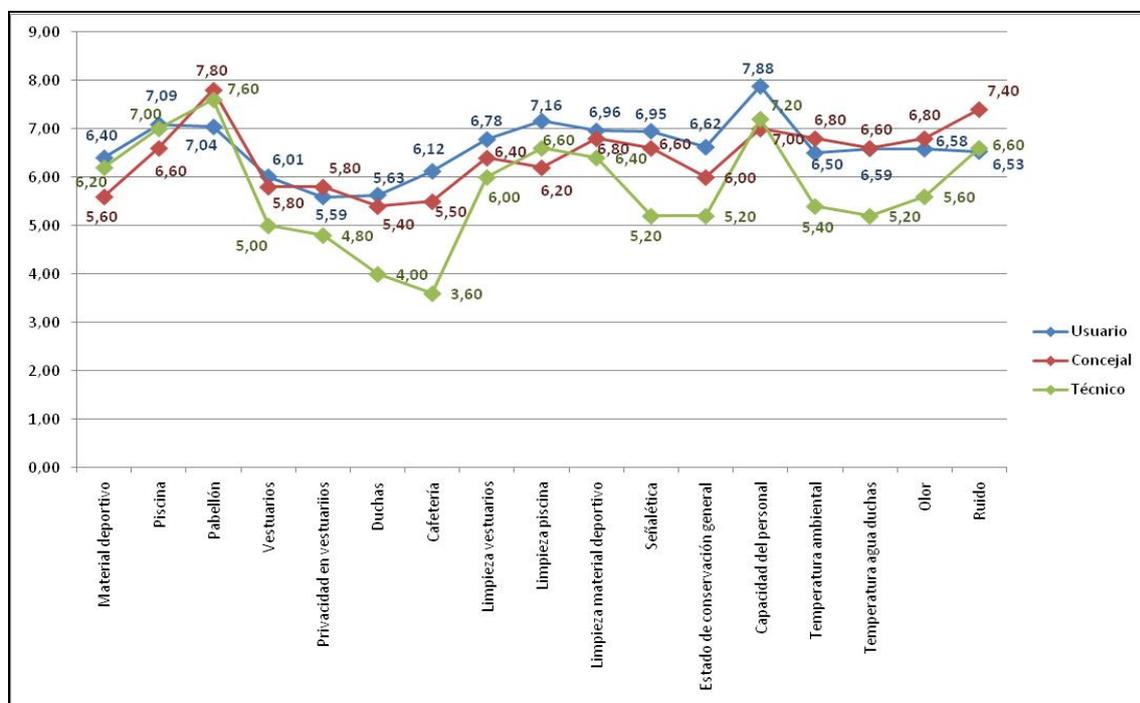
Cuando son preguntados sobre cómo valora el ruido de la instalación deportiva en general, éstos puntúan casi un punto por debajo (6,53) de lo que el responsable político cree que el usuario piensa (7,40), siendo la opinión del responsable técnico (6,60) la más cercana a la realidad.

Figura 14. Dimensión sobre el producto (I)



En este apartado se observa cómo la dimensión del producto en función del número de salas de actividades y el tamaño, varía la percepción de los diferentes agentes. En la figura 14, se analiza que el usuario valora mejor de lo que los responsables creen que lo hacen. Y en este sentido, es el responsable técnico el que siempre se manifiesta más crítico en su percepción que el responsable político posiblemente porque es el agente que más tiempo pasa en la instalación y deje de apreciar con objetividad las salas de actividades y el tamaño de éstas.

Figura 15. Dimensión sobre el producto (II)



Por otra parte, en esta figura se puede analizar todas las variables que se han usado en el estudio. En las preguntas de escalas numéricas, el patrón nos indica que el usuario es el agente que mejor puntuó. Como excepción, se puede observar que el pabellón polideportivo es peor puntuado por los usuarios.

rios que por los técnicos o concejales, dándonos a entender que es un espacio poco empleado por los usuarios.

## Discusión

Los resultados del estudio nos han ayudado a analizar la variable producto en el contexto de los servicios públicos en seis instalaciones del Baix Llobregat. La exigencia de los clientes nos ha llevado a realizar esta investigación para mejorar el servicio en las distintas instalaciones.

Como se ha visto en el resumen de estas dos últimas figuras, los usuarios muestran una mayor satisfacción de la que los concejales y técnicos deportivos creen, mostrándose satisfechos en general con las instalaciones. También existen casos en los que las demandas de mejora son claras, cosa que se debería tener en cuenta por parte de los gestores, para desarrollar políticas de fidelización, e incluso de inversión, en la medida de las posibilidades. A veces, puede parecer que el construir nuevos equipamientos puede ser un gran activo desde el punto de vista político o estratégico de una ciudad, pero el mantenimiento de las que existen puede ayudar a mejorar considerablemente las percepciones de los ciudadanos. Cuando un equipamiento se diseña y construye, se debe tener en cuenta que posteriormente se debe mantener y renovar, y no parece que sea la tónica. En este sentido, nuestra investigación difiere de las conclusiones de Dorado (2006, p. 431), que detallaban que el factor peor valorado era precisamente el de las instalaciones, posiblemente por la diferencia temporal entre las dos investigaciones, o por la propia idiosincrasia de las instalaciones analizadas.

La percepción sobre las salas se ve distorsionada claramente por los técnicos debido al tiempo que pasan en los distintos espacios, y debido a que suelen ser más críticos. Cabe destacar, que los técnicos son las personas que en ocasiones habrán visto la sala completa y habiendo dejado a clientes potenciales fuera de una actividad dirigida. Por este motivo sería importante analizar la cantidad de veces que eso ocurre para terminar de valorar si las salas tienen un tamaño suficiente o realmente son pequeñas.

Sin embargo, la mayoría de los usuarios ven suficientes salas y espacios, y están satisfechos con el tamaño de las mismas aunque un 35.2% opina que son pequeñas. Será importante analizar este aspecto más profundamente para decidir si hay realmente un tamaño adecuado y salas suficientes

El mantenimiento y la renovación del material es un punto clave para la satisfacción de los usuarios. Los occidentes son muy propensos a las nuevas tecnologías y es por ello que obliga a las instalaciones a intentar tener máquinas y utensilios modernos y atractivos. También se ha observado, que la valoración de la piscina y los vestuarios, el cliente es exigente desde el punto de vista de la limpieza. Este dato no es sorprendente debido a que a nivel cultural, nuestra sociedad representa uno de los porcentajes más elevados en lo que se refiere a la higiene personal (EuropaPress, 2017).

Haciendo referencia a la limpieza y a las distintas temperaturas de la instalación, el usuario no termina de ser crítico, posiblemente porque, en el caso de Cataluña por lo menos, la legislación al respecto de estos parámetros es bastante cerrada y con poco margen. En esta línea, vemos que políticas generales encaminadas a estandarizar aspectos que engloban la calidad del servicio, como en este caso los de limpieza y los ambientales, ayudan a obtener buenas valoraciones por parte mayoritaria de los usuarios. Quizá se deba empezar a hablar de requisitos mínimos de calidad en instalaciones y servicios deportivos municipales, con el único objetivo de mantener satisfechos a los ciudadanos.

Los técnicos, inmersos en el día a día, muy cercanos a las quejas de los usuarios, y pendientes de los problemas habituales, pueden ver afectada su percepción sobre la realidad, haciendo que su opinión

sobre las percepciones de los usuarios sean peor que la realidad muestra. El responsable político, posiblemente más alejado que el propio técnico, muestra percepciones más centradas entre las dos opciones. Y, por otro lado, el usuario, es el que mejor valora el servicio recibido. Entendemos que ello demuestra que están en permanente lucha para conseguir un mejor servicio, batallando entre las decisiones políticas o estratégicas, y las demandas diarias de los usuarios.

La valoración de la amabilidad, predisposición y capacidad del personal es un punto clave en el buen funcionamiento de las instalaciones deportivas. Este apartado se ve reflejado en el bienestar de los clientes y en general en todas las personas que acuden al centro. Cabe destacar que la atención al cliente es un factor muy importante para conseguir una fidelización de clientes no sólo en un centro deportivo, si no en cualquier otro servicio ya sea público o privado. Por este motivo, estos aspectos mencionados deberán ser un punto clave a tener en cuenta en la mejora de la calidad.

Para contrastar esta información, un punto clave para la calidad del servicio es la necesidad de la implantación de la normativa ISO. Esta implantación trae consigo unos beneficios importantes para la organización añadiendo un valor diferenciador en el mercado. El objetivo de la ISO es llegar a cumplir las exigencias comerciales y sociales tanto para los clientes como para los usuarios. Estas normas se cumplen de forma voluntaria, sin embargo, esta misma normativa puede convertirse en un requisito para que una empresa se mantenga en una posición competitiva dentro del mercado.

Como dicen los autores, Leung, Chan, & Lee (1990) tras analizar a organizaciones que implantaron el modelo ISO, el 65% de ellos piensan que merece la pena aplicar el modelo, y más del 76% creen que el coste de certificación no es caro en relación a los beneficios obtenidos, por tanto, vemos que la normativa ISO será un coste para la instalación deportiva pero que será necesario para cumplir con la calidad del producto y exigirse más como empresa de servicios.

Otro modelo que ayudará a mantener un buen posicionamiento de tu empresa será la aplicación del modelo EFQM. Como dice Alvarez (2004), el modelo EFQM sirve para realizar una autoevaluación que hace posible identificar en qué punto se halla la organización en el camino hacia la excelencia, así como posibles carencias, ayudando a implantar soluciones pertinentes. Éste es un sistema de gestión cuyo principal concepto es la autoevaluación y dónde su objetivo final es la satisfacción de las necesidades de los *stakeholders* o grupos implicados en la empresa.

Por tanto, sería de vital importancia que todas las instalaciones deportivas tuvieran que aplicar la ISO 9000 y el EFQM para conseguir un mayor posicionamiento y un mejor servicio cualitativo dentro de sus instalaciones.

Una de las principales limitaciones del estudio ha sido no encontrar referencias bibliográficas ni marco teórico que ligaran la administración pública y los servicios deportivos municipales; existe bibliografía de ambos conceptos, pero por separado, no excesiva conjuntamente. Otra de las limitaciones detectada en esta investigación, es la metodología de la recogida de datos. No todas las instalaciones tenían la misma predisposición, ni las mismas condiciones. Por último, este estudio no ha tenido ningún apoyo institucional para acceder a los diferentes ayuntamientos.

## Conclusiones

El estudio de esta investigación nos ha llevado a una serie de conclusiones y que pretenderán resumir los resultados obtenidos. Las distintas instalaciones deportivas municipales analizadas, están muy bien valoradas por los usuarios y no presentan ningún parámetro analizado por debajo de la nota del cinco sobre diez. Esto quiere decir que los usuarios tienen buena concepción sobre el equi-

pamiento y sus servicios. Esta información, es de vital importancia conocerla para enfocar la línea estratégica de la instalación deportiva. Como ya sabemos, en pleno Siglo XXI el cliente es el *stakeholder* más exigente, y análisis de este tipo ayudarán a conocer la visión de los usuarios, de los técnicos y de los concejales.

Los usuarios también puntúan con una gran valoración las piscinas municipales cubiertas. Por el contrario, el pabellón muestra un espacio desconocido por la gran mayoría de personas ya que mayoritariamente está destinado a las actividades vinculadas al deporte de competición, y por tanto, no abiertas a los usuarios de las instalaciones deportivas.

Tanto los vestuarios, como la privacidad, las duchas y la limpieza en general están valorados positivamente por los usuarios, al igual que la señalética y el grado de mantenimiento en general de la instalación.

El servicio de restauración se lleva las peores puntuaciones las instalaciones. Sería interesante valorar porqué este servicio tiene de las peores puntuaciones de los técnicos. Seguramente estamos de acuerdo que el servicio de restauración es el que ofrece una mayor rotación en las instalaciones deportivas y a menudo motivo de queja por parte de sus socios o abonados.

Se ha podido observar que hay discrepancias entre los usuarios, los técnicos y los concejales o responsables políticos donde hay una tendencia de los técnicos a pensar que los usuarios puntúan por debajo de la realidad y los responsables políticos a puntuar de forma intermedia entre usuarios y técnicos. Los usuarios son los que agentes que mejor puntúan la mayoría de variables dando a entender que están satisfechos con los servicios recibidos.

La normativa ISO y el modelo EFQM pueden ser dos herramientas clave para mejorar la calidad del servicio y así mejorar como instalación deportiva, y que pueden ayudar a mejorar su posicionamiento y a tener un protocolo de calidad y autoevaluación establecido. El modelo que nosotros presentamos puede ser una introducción a la implantación de los otros dos, de una forma mucho menos costosa y más fácil de aplicar, pudiendo convertirse en un elemento de impulso a la implantación de las dos metodologías citadas, más protocolizadas y estandarizadas.

Para concluir, la evaluación de calidad de los servicios públicos es una herramienta por desarrollarmás y perfeccionar con el objetivo de hacerlos sostenibles debido a la competencia privada que actúa en la comarca del Baix Llobregat. Se cree que este estudio puede abrir líneas de trabajo con la necesidad de comparar y contrastar la opinión de los usuarios con la opinión de los técnicos municipales y los responsables políticos. La información proporcionada nos da a conocer la percepción de todos agentes para así interiorizar la realidad sobre la calidad de las distintas instalaciones y servicios deportivos de esta comarca. 

## Referencias

- Alvarez, C. (2004). El modelo EFQM de excelencia. Anuario Jurídico y Económico Escurialense.
- Barroso, C., & Martín, E. (1999). Marketing relacional. (E. Editorial, Ed.). Madrid: ESIC.
- Blázquez, A., & Feu, S. (2011). Análisis de los indicadores de calidad en materia deportiva de las cartas de servicio de las mancomunidades de municipios. *Apunts Educación Física Y Deportes*, (104), 114–126. [http://doi.org/10.5672/apunts.2014-0983.es.\(2011/2\).104.12](http://doi.org/10.5672/apunts.2014-0983.es.(2011/2).104.12)
- Bodet, G. (2009). An investigation of the influence of consumer value on service elements' contributions to satisfaction. *Journal of Targeting, Measurement and Analysis for Marketing*, 17(3), 205–228. <http://doi.org/10.1057/jt.2009.15>
- Borden, N. H. (1965). The Concept of the Marketing Mix. In Wiley (Ed.), *Science in marketing* (p. 286ff.). Michigan: University of Michigan.
- Brull, E. (2010). El Modelo EFQM de Excelencia. *Cuadernos de Gestión*, 1–8. Retrieved from [http://webfacil.tinet.org/usuarios/ebrull/CdG-EFQM\\_2010\\_20110212195120.pdf](http://webfacil.tinet.org/usuarios/ebrull/CdG-EFQM_2010_20110212195120.pdf)
- Carrasco, D., Buendía, D., Navarro, A., Valencia, M. J., & Llorente, V. (2006). La evaluación de la eficiencia de los servicios públicos deportivos a través de modelos de cálculo de costes e indicadores de gestión. *Revista de Administração E Contabilidade Da Unisinos*, 3(3), 311–320.
- Cliff, N. (1992). Abstract measurement theory and the revolution that never happened. *Psychological Science*, 3(3), 186–190. <http://doi.org/10.1111/j.1467-9280.1992.tb00024.x>
- Dawes, J. (2008). Do data characteristics change according to the number of scale points use? And experiment using 5 point 7 point and 10 point scales. *International Journal of Market Research*, 50(1), 1–20. <http://doi.org/Article>
- De Nieves, C., & Ros, L. (2006). Comparación entre los Modelos de Gestión de Calidad Total: EFQM, Gerencial de Deming, Iberoamericano para la Excelencia y Malcom Baldrige. Situación frente a la ISO 9000. X Congreso de Ingeniería de Organización, 10. Retrieved from <http://www.adingor.es/congresos/web/articulo/detalle/a/828>
- Dominici, G. (2009). From Marketing Mix to E-Marketing Mix: a Literature Overview and Classification. *International Journal of Business and Management*, 4(9), 17–24.
- Dorado, A. (2006). Análisis de la satisfacción de los usuarios: Hacia un nuevo modelo de gestión basado en la calidad para los servicios deportivos municipales. (Consejo Económico y Social de Castilla La Mancha, Ed.) (1a). Toledo: Gráficas Corredor, S.L.
- Espinosa, J., & Román, T. (1998). La medida de las actitudes usando las técnicas de Likert y de diferencial semántico. *Enseñanza de Las Ciencias de Las Ciencias*, 16(3), 477–484.
- EuropaPress. (2017). Los españoles, los occidentales que más se duchan. Retrieved from [https://www.huffingtonpost.es/2017/08/03/los-espanoles-los-occidentales-que-mas-se-duchan\\_a\\_23062671/](https://www.huffingtonpost.es/2017/08/03/los-espanoles-los-occidentales-que-mas-se-duchan_a_23062671/)
- iesport. (2016). La gestión de las infraestructuras deportivas en la actualidad. Retrieved from <http://www.iesport.es/actualidad/362-gestion-infraestructuras-deportivas.html>
- Institut d'Estadística de Catalunya. (2014). IDESCAT.
- Jae, Y., & Pastore, D. L. (2004). Current Issues and Conceptualizations of Service Quality in the Recreation Sport Industry. *Sport Marketing Quarterly*, 13(2), 158–166.

- Johnston, R. (1995). The determinants of service quality: satisfiers and dissatisfiers. *International Journal of Service Industry Management*, 6(5), 53–71. <http://doi.org/10.1108/09564239510101536>
- Kenneth, R. (1993). Expectations, Performance Evaluation, and Consumers' Perceptions of Quality. *Journal of Marketing*, 57(4), 18–34. <http://doi.org/10.2307/1252216>
- Leung, H. K. N., Chan, K. C. ., & Lee, T. Y. (1990). Costs and benefits of ISO 9000 series: a practical study.
- Mañas, M. Á., Giménez, G., Muyor, J. M., Martínez, V., & Moliner, C. P. (2008). Los tangibles como predictores de la satisfacción del usuario en servicios deportivos. *Psicothema*, 20(2), 243–248.
- Martínez, J. A., & Martínez, L. (2009). La calidad percibida en servicios deportivos; mapas conceptuales de marca. *Revista Internacional de Medicina Y Ciencias de La Actividad Física Y El Deporte*, 9(35), 232–253.
- McCarthy, E. J. (1960). *Basic marketing, a managerial approach*. Homewood, Ill.: R.D. Irwin.
- Morales, V., & Gálvez, P. (2011). La Percepción del usuario en la evaluación de la calidad de los servicios municipales deportivos. *Cuadernos de Gestión*, 11, 147–154.
- Norman, G. (2010). Likert scales, levels of measurement and the "laws" of statistics. *Advances in Health Sciences Education*, 15(5), 625–632. <http://doi.org/10.1007/s10459-010-9222-y>
- Pérez, C., Crespo, J., & Calabuig, F. (2008). ¿Influye el tipo de instalación en la percepción de calidad de los espectadores de eventos deportivos? IV Congreso Internacional Y XXV Nacional de Educación Física., 1–5.
- Pollit, C., & Bouckaert, G. (1995). *Measuring Quality*. In S. P. Ltd. (Ed.), *Quality Improvement in European Public Services: Concepts, Cases and Commentary* (1a, p. 190). London: Biddles Ltd. <http://doi.org/SAGE; 11/8/1995>
- Sadat, A., Eskandari, M., Adab, A., Takdehghan, R., & Sepasi, H. (2017). THE RELATIONSHIP BETWEEN SERVICE QUALITY PERCEPTIONS AND EXPECTATIONS IN SPORTING EVENTS WITH LOYALTY OF ESTEGHLAL TEAM FANS. *European Journal of Human Movement*, 38, 118–132.
- Serrano, V., Rial, A., García, Ó., & Hernández-Mendo, A. (2010). La evaluación de la calidad percibida del servicio como elemento clave para la gestión de los clubs de golf en España. *Apunts Educación Física Y Deportes*, 102, 95–105.
- Tarí, J. J., López, J. J. L., & Molina, J. F. (2007). El proceso de autoevaluación según el modelo EFQM en una Pyme. *Investigaciones Europeas de Dirección Y Economía de La Empresa*, 13–No 2, 203–216.
- Wittink, B. D. R., & Bayer, L. R. (1993). The Measurement Imperative. *Marketing Research*, 6(4), 14–23.
- Zeithaml, V. A., Parasuraman, A., & Berry, L. L. (1992). *Calidad total en la gestión de servicios*. (Ediciones Díaz de Santos, Ed.) (10). Madrid.

## Sobre los autores/ About the authors

Laureà Fanega Macías, es doctor en ciencias de la actividad física y el deporte, por la Universidad Ramon Llull. Es Jefe del servicio de deportes y juventud, del ayuntamiento de l'Hospitalet, y profesor asociado en el INEFC de Barcelona, y en la Universidad Pompeu Fabra. Francesc Solanellas Donato, es doctor en ciencias de la actividad física y el deporte, por e INEFC de Barcelona, y profesor de dicho centro. Joan Borrissier Roldán, es graduado en ciencias de la actividad física y el deporte por el INEFC de Barcelona, y máster oficial de gestión deportiva por la Universidad de Lleida

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.  
ewp@gigapp.org

## Delincuencia organizada y corrupción: afectación de la gestión pública

Palazón Pagán, María José

*Universidad Complutense de Madrid*

 marpalaz@ucm.es

Documento recibido:	14 octubre 2017
Aprobado para publicación:	24 enero 2018

---

### Resumen

Este artículo centra su estudio en las relaciones entre delincuencia organizada y corrupción, analizando cómo un elevado nivel de esta última en una sociedad favorece las oportunidades de desarrollo de una organización criminal y, asimismo, como la conexión de las instituciones públicas con las citadas redes criminales afecta al Estado, a la Sociedad y a la ciudadanía en general. Se propondrán también algunas medidas para mejorar la situación actual, con la urgencia que la misma requiere, sin olvidarnos de que estamos ante un auténtico problema internacional y cuya universalidad debemos tener en cuenta necesariamente para intentar combatirlo de manera efectiva.

### Palabras clave

corrupción, delincuencia organizada, gestión pública, democracia

## Abstract

This article analyzes the relationships between organized crime and corruption. It focuses on two subjects. The debate about how a high level of corruption in a society favors the development opportunities of a criminal organization and how the connection of public institutions with criminal networks affects the State, society and the general public. This work also proposes some measures to improve this current situation, with the urgency that it requires, without forgetting that we are facing a real international problem and whose universality we must necessarily take into account, if we wish to combat it effectively.

## Keywords

corruption, organized crime, public management, democracy.

---

*"Una nación puede sobrevivir a sus propios tontos e incluso a sus ambiciosos. Pero no puede sobrevivir a la traición interna. Un enemigo a las puertas es menos formidable, pues es conocido y enarbola sus estandartes abiertamente. Pero el traidor se mueve libremente entre los que están adentro, sus susurros astutos se escuchan por los pasillos y los salones del gobierno, porque el traidor no parece traidor, habla con acento familiar a sus víctimas, luce como ellas, usa sus argumentos, y apela a la bajeza común a muchos hombres. Él pudre el alma de la nación; él trabaja secretamente y amparado en la noche para debilitar los pilares de la ciudad; él infecta el cuerpo político para que no pueda resistir. Un asesino es menos de temer. El traidor es la plaga".*

Marco Tulio Cicerón (106 a.C. - 43 a.C.).

## Introducción

Podemos decir abiertamente, sin temor a equivocarnos, que la corrupción es actualmente uno de los principales problemas de nuestras instituciones públicas y un terrible riesgo para la democracia, no solo por el perjuicio que ocasiona al Estado de Derecho sino también por el tremendo daño que implica para el desarrollo económico de un país, sin olvidarnos de las lesiones que provoca, directa o indirectamente, en los derechos de los ciudadanos (Villoria, 2012: 63-83).

En el presente texto se tratará de mostrar la gravedad de una realidad que se extiende por países de los cinco continentes y que se produce como consecuencia de la conexión existente en muchos casos entre la citada corrupción y la tan temida delincuencia organizada.

Pero a modo introductorio de este artículo, y para poder abordar adecuadamente el análisis que aquí se nos plantea, no podemos olvidar que tanto la delincuencia organizada como la corrupción han ido transformándose a lo largo de los tiempos, a la par que lo ha hecho la sociedad en la que se instauran, como es lógico, y que, tanto una como otra, serán diferentes dependiendo del lugar en el que se desenvuelvan (Merino y Paíno, 2016: 93-95). Lo que nos llevará a deducir que la estrategia para combatir esta terrible conexión va a ser muy diferente dependiendo de la localización y el momento en el que se lleve a cabo.

Sin más demora, comenzaremos a continuación a analizar el estado de la cuestión planteada y la búsqueda de soluciones adecuadas a la misma.

## Corrupción y delincuencia organizada

### Corrupción: definición y notas preliminares

Encontrar una definición completa y común a varios países sobre lo que es corrupción puede resultar bastante difícil, por no decir, a día de hoy, imposible, pero de una manera específicamente detallada, y teniendo en cuenta la complejidad del fenómeno, compartimos las manifestaciones de Kjellberg (2000: 1-5) que define la corrupción pública como “una quiebra de las normas legales o de las normas éticas no escritas, pero con apoyo social generalizado, relativas a cómo se debe ejercer el servicio público, para proporcionar servicios o beneficios a ciertos grupos o ciudadanos de forma oculta, con voluntad de ganancia directa o indirecta en mente”.

Por desgracia, hoy en día no podemos hablar de casos aislados de corrupción, sino que los tentáculos de la ambición desmesurada que rompen con los dictados de la ley y la ética son cada vez más numerosos. Hasta en Finlandia, país donde menos corrupción hay, encontramos algunos ejemplos, y en aquellos países donde se han instaurado medidas importantes para controlarla, tampoco se ha conseguido poner coto a la misma de una manera totalmente efectiva (Hernández, 6 de julio de 2017).

No podemos negar que la citada corrupción ha existido desde tiempos inmemoriales, en concreto, es tan antigua como la existencia de algo similar a un poder público que ejerció sus primeras actuaciones muchos siglos antes de Cristo; pero lo que nos preocupa hoy día es su notable e incesante incremento en unos Estados donde el sistema penal funciona supuestamente mucho mejor que el que regía siglos atrás. Independientemente del color de la bandera política con la que muchos cargos públicos acceden a su puesto, un gran número de ellos llega a desempeñar sus actividades considerando que el lucro personal que determinadas conductas corruptas les reporta es un privilegio que va indisolublemente unido a los derechos que tiene por acceder a dicho cargo, algo que sin duda nos muestra el enraizamiento de tal corruptela en nuestra sociedad actual.

Y es que, tanto en España como en Hispanoamérica, en los últimos años, la corrupción se ha enquistado en el sistema y ha pasado a ser un modo de vida de muchos servidores públicos, sin importarle las consecuencias que ello pueda tener para el Estado y el bienestar de todos los ciudadanos. Y lo más grave aún, estos casos ocupan las portadas de los periódicos de mayor tirada y abren informativos a diario sin generar ya prácticamente ningún asombro en los ciudadanos. La corrupción, tras tantos y tan graves escándalos, se ha normalizado, se ve como algo común y corriente, y la sociedad permanece impasible y aletargada mientras día a día ve cómo las arcas públicas se vacían y como sus derechos son vulnerados simplemente por satisfacer los intereses personales de unos cuantos “traidores” de la democracia.

En definitiva, este problema de la “institucionalización” de la corrupción actual en numerosos países del mundo, se ocasiona cuando un número muy elevado de trabajadores públicos, persiguiendo sus intereses personales, consiguen dañar el Estado desde dentro, desde una posición que es igualmente privilegiada tanto para defender el bienestar de los ciudadanos como para dinamitarlo; el problema aparece, por tanto y precisamente, cuando se elige por los citados servidores públicos esta última opción y se institucionaliza cuando dicha elección es altamente pluralizada.

## Delincuencia organizada: definición y notas preliminares

¿Y qué ocurre cuando estos trabajadores públicos que incurren en corrupción deciden actuar de manera viciada poniéndose al servicio de grupos o bandas organizadas o incluso conformándose como un grupo u organización criminal, y obteniendo por ello ingentes beneficios económicos? Pues que el Estado de Derecho se pone más en riesgo que nunca al unir dos armas que pueden ser letales para toda institución democrática: la corrupción y la delincuencia organizada. Es decir, si a la ya desdeñable corrupción que, por desgracia, se ha extendido en nuestros Estados, le añadimos el daño ocasionado por el crimen organizado en el territorio donde el mismo desempeña sus actividades, nos encontramos con una auténtica bomba de relojería que, si no sabemos bien como desarticularla, puede dar al traste con toda la estructura de una nación democrática que tanto tiempo llevó construir.

Y lo cierto es que cuando se crean auténticos lazos estables entre estas organizaciones criminales y el poder político, las mismas, aunque no suelen actuar abiertamente, sí que lo hacen con la tranquilidad de saber que su acción está protegida y avalada por los propios intereses económicos de ciertos trabajadores públicos (Villoria, 2012: 67).

En primer lugar, y para entender adecuadamente el concepto de delincuencia organizada, debemos señalar que el crimen organizado no es exactamente un delito o un tipo delictivo en sí mismo, sino una forma de cometer delitos de manera organizada y estructurada<sup>1</sup>, de ahí que la doctrina no haya conseguido encontrar unánimemente una definición para la misma.

---

<sup>1</sup> No obstante, en España, por ejemplo, la mera existencia de este tipo de organizaciones y grupos criminales ya se considera delito. El Código Penal español establece en su artículo 570 bis apartado primero: "*Quienes promovieren, constituyeren, organizarren, coordinaren o dirigieren una organización criminal serán castigados con la pena de prisión de cuatro a ocho años si aquella tuviere por finalidad u objeto la comisión de delitos graves, y con la pena de prisión de tres a seis años en los demás casos; y quienes participaren activamente en la organización, formaren parte de ella o cooperaren económicamente o de cualquier otro modo con la misma serán castigados con las penas de prisión de dos a cinco años si tuviere como fin la comisión de delitos graves, y con la pena de prisión de uno a tres años en los demás casos. A los efectos de este Código se entiende por organización criminal la agrupación formada por más de dos personas con carácter estable o por tiempo indefinido, que de manera concertada y coordinada se repartan diversas tareas o funciones con el fin de cometer delitos.*". Por su parte, en su artículo 570 ter apartado primero establece las siguientes sanciones: "*Quienes constituyeren, financiaren o integraren un grupo criminal serán castigados: a) Si la finalidad del grupo es cometer delitos de los mencionados en el apartado 3 del artículo anterior, con la pena de dos a cuatro años de prisión si se trata de uno o más delitos graves y con la de uno a tres años de prisión si se trata de delitos menos graves. b) Con la pena de seis meses a dos años de prisión si la finalidad del grupo es cometer cualquier otro delito grave. c) Con la pena de tres meses a un año de prisión cuando se trate de cometer uno o varios delitos menos graves no incluidos en el apartado a) o de la perpetración reiterada de delitos leves. A los efectos de este Código se entiende por grupo criminal la unión de más de dos personas que, sin reunir alguna o algunas de las características de la organización criminal definida en el artículo anterior, tenga por finalidad o por objeto la perpetración concertada de delitos.*"

Por su parte, en el caso mexicano, el apartado 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada de 7 de noviembre de 1996, se sanciona esta delincuencia de la siguiente manera: *Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada: I. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter, financiamiento al terrorismo previsto en los artículos 139 Quáter y 139 Quinques y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter; contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, párrafo primero y 196 Ter; falsificación, uso de moneda falsificada a sabiendas y alteración de moneda, previstos en los artículos 234, 236 y 237; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 Bis; y en materia de derechos de autor previsto en el artículo 424 Bis, todos del Código Penal Federal; II. Acopio y tráfico de armas, previstos en los artículos 83 bis y 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; III. Tráfico de personas, previsto en el artículo 159 de la Ley de Migración; IV. Tráfico de órganos previsto en los artículos 461, 462 y 462 Bis, y delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo previstos en los artículos 475 y 476, todos de la Ley General de Salud; V. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo previsto en el artículo 201; Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o*

Si queremos obtener una línea general o esbozo de lo que constituye este tipo de delincuencia podemos acudir a la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional del año 2000 o Convención de Palermo. En ella se califica al grupo criminal organizado, en su artículo segundo, como:

*«Un grupo estructurado de tres o más personas que existe durante un cierto tiempo y que actúa concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves, con la intención de obtener, directa o indirectamente un beneficio material o económico.»*

Pero lo cierto es que actualmente la delincuencia organizada puede adoptar múltiples formas y presenta distintas peculiaridades dependiendo del lugar donde nos encontremos, por ello, más que intentar buscar una definición que abarque los distintos tipos de delincuencia organizada alrededor del mundo, es más importante centrarnos en señalar cuales son las condiciones que debe reunir la misma para ser considerada como tal.

Por tanto, para que podamos hablar de delincuencia organizada es necesario que se cumplan una serie de requisitos concretos: que exista un grupo de personas (esencialmente tres o más) que se organizan en una estructura interna y que, en la mayoría de las ocasiones, suele ser jerárquica; que se dé una adecuada coordinación entre sus distintos integrantes; que la finalidad de esta organización sea la comisión de actividades delictivas; y, finalmente, que la misma nazca con la idea de mantenerse en el tiempo, es decir, con vocación de continuidad y estabilidad. En muchos casos, aunque no en todos, suele ocurrir además que la organización tiene una dimensión económica, es decir, que persigue obtener un lucro financiero con su actividad delictiva (Paíno, 2017: 30).

---

*de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204; Asalto, previsto en los artículos 286 y 287; Tráfico de menores o personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho, previsto en el artículo 366 Ter, y Robo de vehículos, previsto en los artículos 376 Bis y 377 del Código Penal Federal, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales estatales o del Distrito Federal; VI. Delitos en materia de trata de personas, previstos y sancionados en el Libro Primero, Título Segundo de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, excepto en el caso de los artículos 32, 33 y 34; VII. Las conductas previstas en los artículos 9, 10, 11, 17 y 18 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. VIII. Contrabando y su equiparable, previstos en los artículos 102 y 105, cuando les correspondan las sanciones previstas en las fracciones II o III del artículo 104 del Código Fiscal de la Federación; IX. Los previstos en las fracciones I y II del artículo 8; así como las fracciones I, II y III del artículo 9, estas últimas en relación con el inciso d), y el último párrafo de dicho artículo, todas de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos. X. Contra el Ambiente previsto en la fracción IV del artículo 420 del Código Penal Federal. Los delitos a que se refieren las fracciones previstas en el presente artículo que sean cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada, serán investigados, procesados y sancionados conforme a las disposiciones de esta Ley.*

Por su parte, el Código Penal de la República de Panamá, adoptado por Ley 14 de 2007, sanciona la delincuencia organizada en su artículo 328-A al establecer: *Quien pertenezca a un grupo delictivo organizado que por sí o unido a otros tengan como propósito cometer cualquiera de los delitos de blanqueo de capitales, delitos relacionados con drogas, precursores y sustancias químicas, trata de personas, tráfico de personas y tráfico de órganos, tráfico ilegal de armas, municiones y explosivos, terrorismo y financiamiento del terrorismo, explotación sexual comercial y pornografía con personas menores de edad, secuestro y extorsión, homicidio y lesiones graves físicas o psíquicas, hurto y robo de vehículos, sus piezas o componentes, manipulación genética, piratería, delitos financieros, delitos contra la Administración Pública, delitos contra la propiedad intelectual, delitos contra la seguridad informática, delitos contra el ambiente, asociación ilícita, delitos contra el Patrimonio Histórico de la Nación, falsificación de moneda y otros valores será sancionado por ese solo hecho con prisión de quince a treinta años.*

Por otra parte, algunos sectores doctrinales (De la Corte y Giménez-Salinas, 2010: 21-22) consideran como otra característica de la delincuencia organizada el uso de la violencia. Pero la realidad es que no en todos los casos se da esta circunstancia, por ello, quizás a algunas personas les cuesta identificar ciertos supuestos como ejemplos de delincuencia organizada, a pesar de su estructura, por el simple hecho de que no hacen uso de la citada violencia, como puede ocurrir, por ejemplo, cuando estos grupos cometen actos delictivos que implican lavado de dinero o tráfico de influencias.

Pues bien, al igual que esta última característica que hemos visto de la delincuencia organizada como es la violencia, ocurre lo mismo con la característica de la infiltración de estos grupos en instituciones públicas, (Paíno, 2017: 30), puesto que, aunque no se da tampoco en todos los casos de delincuencia organizada, cuando concurre sí que provoca unas terribles consecuencias que son las que estudiaremos más detenidamente en el presente artículo.

En cuanto a los actos delictivos que pueden realizar estas organizaciones o grupos criminales, aunque ello dependa de la legislación de cada Estado, con carácter general no debemos identificarlos solamente con un tipo de actividad sino que el desarrollo de su tarea engloba ámbitos tan amplios como: el tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas; tráfico ilícito de armas, dispositivos explosivos y material nuclear (muchos de ellos dirigidos posteriormente a cometer actos terroristas), tráfico de personas, producción y distribución de material pornográfico, secuestros, falsificación de dinero, delitos contra la Hacienda Pública (que es el delito de mayores efectos sobre la economía al privar a los Estados de importantísimos recursos para cumplir sus fines), delitos societarios, delitos de apropiación indebida, blanqueo de capitales y cibercrimen<sup>2</sup> (Merino y Paíno, 2016: 93-95).

Respecto a la delincuencia organizada, y al igual que ocurría con la corrupción, tampoco podemos negar su remota existencia, ni vamos a decir ahora que hemos descubierto una nueva forma de cometer delitos surgida como consecuencia del devenir de los últimos tiempos. Sin ir más lejos, el origen de las primeras organizaciones criminales se sitúa precisamente en la corrupción por parte de los gestores públicos, y, aún hoy día, muchas de estas agrupaciones necesitan de la precisa colaboración de integrantes de los poderes públicos para poder sobrevivir como tal.

## Conexión entre corrupción y delincuencia organizada

Después de lo ya expresado, tanto respecto a la corrupción como en relación con la delincuencia organizada, debemos llegar a la conclusión de que las interconexiones existentes en la actualidad entre las distintas organizaciones criminales y los poderes estatales no pueden pasarnos desapercibidas, ya que los citados grupos delictivos, para poder desempeñar fructíferamente su labor ilícita, tienden a inmiscuirse en las actividades públicas a través de la cooperación que les prestan muchos empleados públicos. Como inciso aclaratorio debemos reseñar que este tipo de corrupción política afecta no sólo a nivel estatal sino a todos los estratos de las Administraciones Públicas, cada uno en base a las competencias que tiene atribuidas.

---

<sup>2</sup> El cibercrimen hace aquí referencia no a un tipo delictivo en concreto, sino a una forma de cometer delitos a través del ámbito informático, que viene a constituir, por tanto, un nuevo proceder para delinquir.

## Tipos de conexión entre corrupción y organizaciones criminales

A continuación, pasamos a citar los cuatro tipos de corrupción que afectan a las Administraciones Públicas y que pueden ser utilizados en su propio provecho por las organizaciones criminales (Merino y Paíno, 2016: 161):

- **Corrupción política:** irrupción en la política de dichas organizaciones, ya sea a través de la corrupción directa del político (sobornos a los candidatos), mediante la infiltración de miembros de la organización en partidos políticos, la compra de votos<sup>3</sup>, la manipulación de procesos electorales, la financiación ilegal de partidos, o por otro método tan abyecto como la creación de partidos políticos diseñados para servir a la propia organización criminal (presentan sus propias listas electorales con los candidatos perfectamente adiestrados para satisfacer todas sus necesidades) (Villoria, 2012: 63-83).
- **Corrupción policial:** puede darse desde el exterior, para facilitar la comisión de las actividades delictivas de la organización o mediante la obstaculización de la persecución de dichos delitos, o incluso desde el propio interior, mediante la creación de una organización criminal dentro del propio cuerpo de seguridad. Por tanto, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado pueden llevar a cabo no solo una labor protectora sino también incurrir en otras actividades ilícitas que realmente serían propias de auténticos miembros de la organización criminal, como es el caso de la comisión de secuestros o la venta o devolución de la droga incautada (Villoria, 2012: 63-83).
- **Corrupción judicial:** la actuación corrupta de ciertos miembros de la Carrera Judicial y Fiscal incrementa también las posibilidades de impunidad de algunas actividades ilícitas realizadas por grupos criminales, para ello las propias organizaciones pueden llegar a intervenir en los procesos de selección de Jueces y Magistrados, influyendo, por tanto, en la composición de un determinado Tribunal que va a juzgarles por hechos presuntamente delictivos<sup>4</sup>, o incluso "comprando" directamente decisiones judiciales (Villoria, 2012: 63-83).
- **Corrupción funcional:** distintos grupos funcionariales también pueden ser empleados por las organizaciones criminales para perseguir sus fines, de manera que actúen como protectores de su conducta delictiva, facilitando el ejercicio de sus actividades a cambio de un beneficio económico (Villoria, 2012: 63-83).

Ciertamente, y tras lo expuesto, no le será difícil entender al lector que la injerencia de este tipo de organizaciones criminales en las Administraciones Públicas implica la realización de una inmersión paulatina y ascendente en cuanto al nivel de control que ejercen, pudiendo llegar a dominar absolutamente y con el tiempo a concretos poderes públicos, al imponer sus propias normas, condiciones y valores para actuar con total libertad dentro de cada ámbito geográfico.

---

<sup>3</sup> Como ocurrió en Estados Unidos, y más concretamente en Nueva York, debido a la relación entablada entre la mafia irlandesa, con gran asentamiento en el país norteamericano, y la organización electoral Tammany Hall. Quienes llegaron a crear una auténtica maquinaria de poder que durante décadas funcionó gracias al tráfico de influencias y dejó en manos de una organización criminal importantes decisiones de carácter político.

<sup>4</sup> Ciertamente, esto es más difícil que ocurra en España con respecto a otros países de Hispanoamérica, ya que en este caso el Juez accede a su cargo por oposición y los ascensos se realizan en concurso público respetando el orden de antigüedad, asimismo el Juez es predeterminado por ley para conocer de un determinado asunto (salvo en los casos del Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo). Ello no quiere decir que no puedan darse ciertos supuestos de corrupción a nivel judicial, pero, a priori, resulta más difícil que se lleve a cabo una posible injerencia en este punto por una organización criminal.

## Ejemplos de organizaciones criminales conectadas con la corrupción

Algunos ejemplos de criminalidad organizada que se asocian a un gran número de delitos de corrupción a lo largo y ancho del mundo y que podemos citar aquí a modo de reseña son: la Mafia siciliana (La Cosa Nostra), la Camorra napolitana, la N'drangheta o la Onorata Societá (mafia calabresa) que es actualmente la principal organización criminal de Italia, la Sacra Corona Unita (muy unida a la mafia albanesa), las Tríadas chinas, la Mafia rusa y la Yakuza nipona, actualmente la organización criminal más importante del mundo.

Y si nos centramos en el caso de España e Hispanoamérica podemos citar como las organizaciones criminales más peligrosas y con más presencia en estos territorios a las siguientes: los cárteles de la droga especialmente activos en Colombia y México (dentro de los cárteles de la droga mexicanos podemos citar, por el volumen de narcotráfico que controlan: el Cártel del Golfo, el Cártel de Tijuana, el Cártel de Juárez y el Cártel de Sinaloa; y dentro de los cárteles colombianos: el Cártel de Medellín, el Cártel de Cali y los Cárteles del Norte del Valle), las pandillas y maras centroamericanas con especial incidencia y peligrosidad en el Triángulo del Norte (El Salvador, Honduras y Guatemala) y en Estados Unidos (las dos más peligrosas son: la Mara Salvatrucha y su principal rival conocida como el Barrio 18) y las bandas latinas en España<sup>5</sup> (como es el caso de los Trinitarios y Dominican Don't Play (DDP), de origen dominicano, y los Ñetas y Latin Kings, de origen ecuatoriano)<sup>6</sup>.

## Consecuencias del nexo entre corrupción y delincuencia organizada

Una vez expuestas las características nucleares de los dos tipos de delincuencia que constituyen el objeto de nuestro estudio, nos surge la siguiente pregunta: ¿Cuáles son, en definitiva, las consecuencias de esta conexión entre corrupción y delincuencia organizada? Pues resumidamente podemos decir que el trabajador público que, de manera corrupta colabora con la delincuencia organizada carcome el Estado desde dentro, y ya se sabe que no hay mayor enemigo del sistema que el que está trabajando en el mismo, puesto que su postura es igualmente privilegiada para servir al interés general o para dañar al Estado de Derecho. De ahí que cuando los trabajadores públicos acaban cayendo en las redes de la citada delincuencia, de manera frecuentemente irreversible, destruyen o inutilizan con su conducta importantes elementos del Estado y ponen en auténtico peligro la estabilidad política, económica y social del país donde actúan e incluso del ámbito internacional.

Estas dañinas filtraciones se producen como consecuencia de que las organizaciones criminales tejen una red de influencias y corrupción que desemboca en casos tan graves como campañas electorales financiadas con el dinero procedente del narcotráfico en algunos lugares de Hispanoamérica o el supuesto de los cárteles de la droga mexicanos que tienen en nómina a miembros de los grupos de seguridad estatal, especialmente a los que deben dedicarse a controlar el tráfico de drogas o el tráfico aduanero. Y como consecuencia de ello, algo tan grave como el narcotráfico, llega a tener una

<sup>5</sup> No obstante, debemos precisar en este punto, que las citadas bandas han tenido menos arraigo en la península ibérica que aquellas otras que se desenvuelven en América Latina, principalmente gracias a su rápida detección, la eficaz lucha policial española y el escaso caldo de cultivo para futuros integrantes que resta en dicho territorio.

<sup>6</sup> Pero en este punto, tampoco podemos olvidar las pequeñas organizaciones criminales, aquellas minoritarias o sin nombre, integradas por muy pocas personas, que desde el propio poder o corrompiendo al poder, son capaces de hacer mucho daño al Estado y a la sociedad, por ejemplo, los grupos de policías que extorsionan a prostitutas y dueños de locales, que ocasionan una delincuencia generalmente a nivel municipal o a pequeña escala, pero que, en muchos casos, incide de forma más directa en el ciudadano y en las instituciones. Y si además sumamos todas las actividades delictivas que estas pequeñas organizaciones llevan a cabo, el resultado que nos encontramos puede suponer una lacra mayor que la que ocasiona una única organización criminal concreta e individualizada de las consideradas inicialmente más peligrosas.

presencia esencial en procesos electorales, legislativos y decisiones gubernamentales de diversa índole y calado<sup>7</sup>.

No puede negarse en este punto, que la corrupción no solo servirá, por ende, para mantener la criminalidad ya existente, sino que consigue aumentar sus horizontes y fortalecerla. Dicho de otra manera, la corrupción cuando entra en acción en este ámbito garantiza casi en su totalidad la impunidad del crimen organizado (Alda, 2016: 18).

Y más concretamente, las consecuencias de esta injerencia de las organizaciones criminales en los poderes públicos son bien distintas dependiendo del tipo de corrupción con el que concurren. A modo de ejemplo, dado que son muchos los terribles efectos que este vínculo puede ocasionar, señalaré algunos de los más importantes distinguiendo el ámbito de corrupción en el que se dan:

- Corrupción política: afectación de la Política-Criminal, es decir, de las normas a dictar en la lucha contra el crimen, de los mecanismos a diseñar e implementar con tal finalidad y de la asignación presupuestaria para ello; control o intromisión en la labor a realizar por los medios de comunicación de carácter público; negativo dominio de los cuerpos de policía y participación en la elaboración de normativas urbanísticas frecuentemente perjudiciales para la mayor parte de la ciudadanía y el medio ambiente.
- Corrupción judicial: impunidad para los responsables y miembros de organizaciones criminales, violación del derecho de igualdad ante la ley, inhibición del acceso a la justicia, desprestigio del Poder Judicial y pérdida de credibilidad de la ciudadanía en la aplicación correcta del Derecho.
- Corrupción policial: no persecución de delitos, alteración de pruebas u ocultamiento de las mismas, obtención de provecho económico gracias a los comisos, redacción incorrecta de los informes policiales, uso indebido de violencia y extralimitación en el ejercicio de sus funciones y abuso de su posición de autoridad.
- Corrupción funcionarial: alteración del funcionamiento burocrático, retrasos indebidos, pérdida de expedientes relevantes, filtración de información, no realización de inspecciones o resultados positivos de las mismas sin concurrir los requisitos para ello.

Ciertamente la corrupción, en su conexión con la delincuencia organizada, afecta a los tres poderes esenciales del Estado, pero no podemos obviar que la corrupción ejercida a nivel político es la más grave, debido al mayor número de injerencias que se producen por los citados grupos en la misma, así como porque las consecuencias de su intromisión en las instituciones elegidas democráticamente producen unas secuelas mayores, al ser estas las encargadas de tomar las decisiones más importantes en el ámbito social, económico, presupuestario, urbanístico y de Política Criminal, entre otros muchos. Muestra de ello son, por ejemplo, las repercusiones tan negativas que esta lacra ha causado en la economía de los países afectados, con la reducción de las inversiones externas e internas, debido a que el Estado en cuestión no puede garantizar a sus inversores la protección de su actividad en territorio nacional (Villoria, 2012: 79).

---

<sup>7</sup> Aquí podemos citar como ejemplo, los asesinatos de una veintena de políticos mexicanos durante la campaña electoral de las elecciones locales de 2015 llevados a cabo por organizaciones criminales debido a que estos aspirantes concurrían a las elecciones sin ningún vínculo con los citados grupos. Y también podemos recordar la desaparición forzada de Iguala (México) en el año 2014, llevada a cabo por la policía municipal y el ejército mexicano donde desaparecieron 43 estudiantes implicados en la lucha social y otros 9 fueron asesinados.

De todo lo expuesto se deduce que, si el control que ejerce en este ámbito un grupo criminal organizado llega a ser lo suficientemente elevado, dará lugar a su participación en la formulación de las políticas que deben regir en una nación, o incluso puede llegar a convertirla en un auténtico Estado criminal en sí mismo. Esto último ocurriría si los beneficios del citado Estado procedentes de actividades ilegales fuesen superiores a los recursos obtenidos lícitamente; en estos casos, la corrupción política habría gangrenado ya la Administración de tal manera que sería imposible regenerarla si no fuera con una depuración de responsabilidades extrema y con un cambio radical en toda la estructura que corrompidamente se habría constituido. Tal es el caso de ciertos países totalmente adulterados por el narcotráfico y que vienen a conocerse más comúnmente como Narcoestados, aquí, el propio Gobierno, es ya una organización criminal más (Merino y Paíno, 2016: 97).

En definitiva, la delincuencia organizada corrompe las instituciones democráticas pudiendo llegar a transformarlas por completo, despojándolas de sus más elementales características que las convierten en garantes de los derechos de los ciudadanos y de la seguridad jurídica de la que los mismos son titulares. En este punto hay que hacer notar que los poderes oscuros que manejan muchas instituciones públicas en todo el planeta ya han llegado a desvirtuarlas terriblemente en países tan diversos como México, Nicaragua, Colombia o Venezuela.

De ahí que sea necesario elaborar y poner en práctica con carácter urgente una serie de medidas que combatan tanto la corrupción y la delincuencia organizada individualmente consideradas como la conexión existente entre ambas, apremio que nos muestra palmariamente un estudio de Naciones Unidas publicado ya en el año 2003 (González-Ruiz et al., 2002: 55), y que ya calificaba entonces como una clara y real amenaza a la seguridad internacional y a la estabilidad política mundial el estrecho vínculo que en este siglo existe entre la delincuencia organizada y la corrupción. Los autores de este revelador estudio, analizaron en su momento 40 grupos relevantes de delincuencia organizada, y descubrieron que nada más y nada menos que 30 de ellos utilizaban la corrupción como medio para conseguir sus fines ilícitos, cifra más que alarmante para todas las democracias del siglo XXI.

Lo que hay que hacer notar en este estudio, y en todos aquellos que tengan el mismo objeto, es que algo totalmente relevante que deriva de la conexión entre la delincuencia organizada y la corrupción reside en que las actuaciones que estos grupos llevan a cabo no solo afectan a las políticas públicas en un marco puramente teórico, ni tampoco a sectores de la población particularizados o delimitados, sino que el menoscabo que infligen aglutina a toda la sociedad, debido a su injerencia en los organismos públicos emanados directamente de la soberanía nacional que reside en el pueblo.

## **Hacia un marco de soluciones a la problemática presentada**

### **Dificultades de la lucha contra esta delincuencia**

Antes de empezar a analizar las posibles medidas a adoptar para hacer frente a la problemática planteada, es preciso señalar que la situación actual al respecto muestra una extraordinaria complejidad real, algo que se deduce, por ejemplo, de la dificultad de prueba del nexo existente entre delincuencia organizada y corrupción, que en muchas ocasiones es complicada de obtener, sobre todo si tenemos en cuenta el silencio que impera dentro de estas organizaciones y entre sus miembros, así como la obstrucción a la Justicia que previamente se habrán encargado de realizar en muchos casos para evitar su inculpación.

Pero el mayor problema para combatir este fenómeno criminal es que, debemos también tener en cuenta respecto a este tipo de criminalidad organizada y su situación actual que, el planeta globalizado que hemos creado ha favorecido la transnacionalización de este tipo de delincuencia, y está

haciendo más difícil su persecución y sanción al no disponer en el ámbito internacional de un sistema lo suficientemente coordinado como para combatirla<sup>8</sup>. De ahí que los grupos de delincuencia organizada encuentren extraordinarias facilidades para su expansión dada la flexibilidad de las normas encargadas de controlar, entre otros aspectos, el comercio transfronterizo y los movimientos monetarios, así como las frágiles medidas encargadas de vigilar la actuación económica de un ente a nivel internacional (Paíno, 2017: 109). Y cuando el ámbito de la actividad de estas redes traspasa las fronteras de un país, se le suma otro inconveniente más, que es la multiplicación de la dificultad para obtener prueba fehaciente del delito, al aparecer la misma diseminada por distintos territorios (González-Ruiz et al., 2002: 58).

Como vemos, muchos son los impedimentos con los que nos podemos encontrar para realizar una investigación fértil con la finalidad de destapar las conexiones entre estos dos tipos de delincuencia, no obstante, ello no debe hacernos flaquear en nuestro empeño de conseguir, si no erradicarlas, al menos controlarlas en la medida en que ello sea posible.

### **Justificación de la necesidad de una actuación urgente**

Una vez hecho un desglose más o menos detenido sobre el problema que constituye el objeto del presente estudio, pasaremos a mostrar cuáles pueden ser las soluciones más adecuadas para luchar contra la citada corrupción y el crimen organizado que amenaza el bienestar de nuestras naciones. Pero para ello debemos reconocer, en primer lugar, que la conexión delincriminal analizada ha provocado que, a la vez que las redes criminales han ganado terreno a la democracia a pasos agigantados, los Estados han perdido capacidad real para hacer frente a la lucha contra el crimen, alarmante situación que ya ha quedado expuesta en estas líneas (Villoria, 2012: 63-83). Y es que la infiltración de esta delincuencia organizada en los gobiernos y su posible invasión en la política de los Estados y en los procesos electorales puede hacer temblar los cimientos de las democracias más consolidadas del siglo XXI si no se tienen mecanismos suficientes para hacerle frente de manera efectiva. De ahí que sea imperiosa una actuación eficaz para acabar con esta problemática que tanto daño está provocando a nivel internacional, y esa actuación o respuesta debe ser elaborada y puesta en práctica de manera urgente, dada la necesidad de frenar este fulgurante avance de la delincuencia organizada casada con la perversión de los poderes públicos.

### **Fracaso de las Políticas Criminales actuales**

En este punto del análisis nos surge una pregunta que debemos responder para poder averiguar en qué estamos fallando en nuestra actual lucha contra el crimen y qué debemos cambiar en esta estrategia, y la pregunta es: ¿Por qué las Políticas Criminales que se diseñan por muchos Estados para luchar contra la criminalidad organizada no consiguen los efectos positivos que se plantean inicialmente, al igual que ocurre con las Políticas Criminales diseñadas para luchar contra la corrupción? Quizá la respuesta más evidente es que las políticas criminales que se elaboran al respecto centran todo su objetivo en atacar la delincuencia organizada estricta y exclusivamente, y se olvidan de la problemática de la corrupción (Alda, 2016: 41), que como hemos visto funciona como uno de los sustentos básicos para alimentarla. Lo mismo ocurre cuando se intenta luchar contra la corrupción sin considerar la injerencia en los poderes públicos de las organizaciones criminales.

---

<sup>8</sup> Y aquí no podemos dejar de citar la existencia de paraísos fiscales o jurisdicciones no cooperantes en la lucha contra el lavado de dinero, que tanto dificulta la persecución y sanción de delitos en otros países. En muchos aspectos como este, mencionado simplemente a modo de ejemplo, se muestra como gravísima la falta de legislación homogénea a nivel internacional para luchar contra el crimen.

Esta conexión existente entre estos dos tipos de delincuencia es lo que ha conseguido que el Derecho Penal de los diferentes países no sea eficaz en este punto. Es necesario, por tanto, que la legislación que se cree a partir de ahora tenga en cuenta como requisito esencial, para conseguir hacerle frente a esta delincuencia organizada, la necesidad de fortalecer al propio Estado que se infecta por la citada corrupción. De esta manera, su actuación será eficaz, la corrupción será menor, y la lucha contra la criminalidad organizada será realmente útil (Alda, 2016: 40-41).

Y, por otra parte, no podemos seguir con la misma estrategia político-criminal que se elaboró cuando la dificultad que nos presentaba esta delincuencia no era tan exorbitante, sino que la cruda realidad a la que nos enfrentamos, y que hemos expuesto previamente, debe darnos ahora la respuesta, o al menos, de ahí debemos extraerla, para diseñar una nueva Política Criminal realmente acorde con la magnitud del problema actual y poder hacer frente a este reto que la nueva sociedad del milenio nos presenta.

## **Propuestas concretas para hacer frente a la grave situación actual**

### **a) Cambio de legislación penal y procesal**

Después de todo lo dicho, y si nos centramos ya en aportar soluciones concretas para atajar el problema planteado, debemos señalar, en primer lugar, que contar con una ley adecuada y con la aplicación eficaz de la misma será la vía esencial para hacer frente a este tipo de delincuencia.

Para ello debemos actualizar no solo la legislación penal sino también la procesal<sup>9</sup>, esta es una de las carencias que sufrimos y es por donde falla absolutamente nuestro sistema legal para combatir este tipo de delincuencia.

Desgraciadamente, el mencionado nexo entre delincuencia organizada y corrupción no representa casos aislados o supuestos excepcionales, sino que cada día son más numerosos y cada vez tienen más reflejo en la doctrina de muchos Estados de nuestro entorno y en su actual jurisprudencia. Por ello es necesario en el ámbito del Derecho Penal endurecer las sanciones implantando penas severas para estos delitos, y aquí se incluyen supuestos tan variados como el cohecho, el fraude de subvenciones, la prevaricación, el tráfico de influencias, malversación, negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios (González-Ruiz et al., 2002: 60). No obstante, y siendo realistas, sabemos que el Derecho Penal no resuelve todos los problemas en este ámbito, pero sí que es necesario mejorarlo para combatir la preocupante situación a la que nos referimos.

Recapitulando, es preciso mejorar la ley penal y procesal vigente, así como la fuerza de la misma o su eficacia. El imperio de la ley debe siempre primar por encima de intereses particulares, no dejando ningún resquicio para que la corrupción se filtre en el sistema de Derecho que debe prevalecer en nuestro Estado (Alda, 2016: 40).

---

<sup>9</sup> En este punto, el grado de modificación de la ley penal y procesal dependerá de la que esté vigente actualmente en cada Estado, pero, indudablemente, hay algunas actuaciones que, con carácter general, deberían ser tipificadas en toda legislación. Por ejemplo, cualquier ley penal debería atacar los beneficios obtenidos por parte de las organizaciones criminales para evitar que continúen con su actividad delictiva. A tal efecto, en España se modificó, muy acertadamente, en el año 2015 el Código Penal con respecto al decomiso, recogiendo su procedencia cuando los bienes provienen directamente de la actividad delictiva e incluso aun cuando tengan un origen lícito si no ha sido posible proceder contra los bienes ilícitos en sí (artículo 127).

Por otra parte, la existencia de paraísos fiscales, ya citada anteriormente, supone un obstáculo para la lucha contra la criminalidad organizada, de ahí que sea también necesario legislar a nivel nacional para combatir su utilización por los grupos citados con el fin de blanquear el dinero que han obtenido ilícitamente.

## **b) Control del acceso a la función pública**

Como inciso a lo señalado en el anterior apartado, debemos matizar que, si queremos atajar la peligrósima injerencia de la corrupción en los poderes públicos, no debemos caer en el error de que el Derecho Penal es la única y exclusiva herramienta para tal fin, sino que hay que trabajar en otros ámbitos para lograr resultados realmente positivos. Por ello, y aunque el Derecho Penal siga siendo la más importante y más efectiva vía a día de hoy para sancionar las conductas que aquí analizamos, a niveles de prevención sigue sin ser el instrumento, no ya exclusivo, sino más idóneo del que nos gustaría disponer como panacea para solucionar todos los males<sup>10</sup>.

Por ello, es imperioso también controlar adecuadamente todos los procesos de ingreso al Cuerpo de Funcionarios Públicos o trabajadores al servicio de los entes públicos, para que estén lo suficientemente capacitados y comprometidos con la labor que van a desempeñar; así como llevar a cabo, con posterioridad, una adecuada labor de vigilancia de las tareas que desempeñan con la finalidad de que no incurran en un atentado a la ley (González-Ruiz et al., 2002: 62). Además de garantizar una adecuada remuneración al trabajo desempeñado por los funcionarios por parte de los distintos poderes públicos, y es que no puede olvidarse que la falta de recursos económicos que sufren muchos Estados para poder pagar salarios adecuados a los funcionarios, policías y miembros de los órganos judiciales los hace más permeables a la corrupción contra la que pretendemos luchar.

Algunos expertos en la materia como Villoria Mendieta (2012: 75) apuestan también para hacer frente a esta realidad por llevar a cabo mejores controles para evaluar quiénes van a ingresar en un partido político, especialmente, en aquellas zonas donde la influencia de estas bandas criminales es elevada, modificar el sistema electoral para que dichos grupos organizados no puedan tener ninguna influencia en las listas electorales, así como mejorar los controles en la política urbanística, que sabemos, es un resquicio por donde suelen intentar introducir frecuentemente sus tentáculos dichas organizaciones.

## **c) Potenciar la actuación de los organismos judiciales y fiscales**

Por su parte, y en lo que respecta a la mejora de la actividad de nuestros organismos oficiales, diremos que el Poder Judicial debe llevar a cabo una labor de inspección total cuando exista la más mínima sospecha de que una actividad realizada en un ente público puede ser constitutiva de delito, pero para ello requiere mayores medios personales y materiales que hagan más efectiva y exhaustiva su labor (González-Ruiz et al., 2002: 62). Así como también se precisa incrementar el trabajo de la Fiscalía Especial Contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, poniendo a su servicio más y

---

<sup>10</sup> Para mostrar el hecho de que el Derecho Penal no es la solución única a todos los problemas que nos presenta la delincuencia organizada, podemos mencionar el caso de la República de El Salvador, cuyo Gobierno aprobó en los años 2003 y 2004 una serie de reformas y leyes temporales que constituyeron las políticas de Mano Dura y Súper Mano Dura. Las mismas se caracterizaban por intentar combatir la criminalidad ocasionada por el fenómeno pandillero, pero tan estrictas llegaron a ser estas medidas, algunas de ellas declaradas posteriormente inconstitucionales, que lo único que consiguieron fue incrementar la violencia por parte de estos grupos.

Todo ello derivó en una violencia más compleja y en un aumento del número de homicidios, asesinatos en masa, robos y delitos de tenencia ilícita de armas, así como en el incremento de la crueldad con la que cometían muchos de sus crímenes, lo que provocó una gran alarma social y una grave amenaza para la seguridad pública y para la estabilidad de la nación. La zona de actuación de estas bandas criminales se expandió desde la aplicación de estas normas, incluso llegando a otros países, y como respuesta al duro ataque del Gobierno, han fortalecido su cohesión interna y su potencial criminal. En definitiva, una lucha que se inició por el Gobierno desde el punto de vista exclusivamente penal solo consiguió desatar un estado de violencia mayor y un alta "profesionalización" criminal de los citados grupos y de sus integrantes.

mejores instrumentos para que desarrollen la tarea que se les ha encomendado (Villoria, 2012: 75). Y es que, no podemos negar, que contar con una gran falta de medios personales y materiales y pretender con ello combatir nuestra delincuencia actual es como intentar matar mosquitos a cañonazos.

Ciertamente, para atacar la corrupción se necesitan Jueces, Fiscales, miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado e investigadores independientes, formados, especializados y dispuestos a combatir el crimen sin estar sujetos al poder político, lo que haría peligrar, como ya ha ocurrido en muchos casos, la esencial división de poderes, y sin sucumbir al soborno de las redes criminales, actuando siempre en beneficio general en vez de persiguiendo exclusivamente intereses propios (Hernández, 6 de julio de 2017).

#### **d) Compromiso de actuación a nivel internacional**

En otro orden de cosas, algo sobre lo que es necesario también hacer hincapié para enfrentar la delincuencia que constituye el objeto central de nuestro estudio es el hecho de que los principales ejemplos de bandas o grupos de delincuencia organizada que aquí hemos mencionado han traspasado las fronteras del país en el que surgieron para ampliar su ámbito de actuación, lo que implica sumar otra premisa que no podemos olvidar si queremos combatirla: la lucha debe ser internacional, y ello debe abarcar la colaboración y el compromiso de diferentes países cuya seguridad y bienestar pueden verse amenazados como consecuencia de sus gravísimos actos.

Y es que un mal gobierno o un mal diseño y ejecución de las medidas que hay que adoptar para combatir la citada corrupción y su conexión con este tipo de delincuencia, puede provocar en Estados débiles una alteración de la seguridad tan grave que afecte incluso a la comunidad internacional (Góngora, 10 de septiembre de 2011).

Como ya señalamos anteriormente, una de las consecuencias negativas de la globalización ha sido la fácil extensión internacional de las redes criminales, resultado que solo puede combatirse con la lucha conjunta de los Estados, diseñando políticas en común para cuando el problema traspase las fronteras y garantizando una ejecución internacional adecuada de las medidas adoptadas en cualquier país al respecto. De ahí que, como se ha dicho incansablemente, la lucha debe ser a nivel transfronterizo si realmente queremos que la Justicia y la democracia venzan al delito, y, francamente, cualquier intento de erradicar este tipo de delincuencia que no se base en esta cooperación internacional supondrá ir dando palos de ciego mientras el problema se hace cada vez más inabarcable (Villoria, 2012: 61).

#### **e) Intervención social**

Simultáneamente, para combatir la delincuencia organizada también debe intentarse evitarse la proliferación de nuevos grupos de criminalidad organizada y que aumenten en número los integrantes de los ya existentes, es decir, se precisa una intervención en el área social para evitar que ciertas personas, principalmente jóvenes, decidan ingresar en una de estas bandas criminales. Y es que los sujetos captados para integrarse en estos grupos de delincuencia organizada suelen pertenecer a clases sociales desfavorecidas y/o marginales que ven en esta delincuencia una auténtica oportunidad para su incierto futuro.

Sería vergonzoso negar que, mayoritariamente, quienes integran estas organizaciones criminales o incluso quienes llegan a fundarlas, suelen ser individuos que han vivido en un entorno social complejo o incluso en una situación de exclusión social, sintiendo que el Estado, garante de sus derechos y protector de los más desfavorecidos, no cumplía con sus obligaciones, ni siquiera para asegurar el

bienestar durante su infancia, sufriendo en muchas ocasiones, y ya desde corta edad, un etiquetamiento social negativo y una grave marginación. De modo que aprendieron muy pronto que para lograr un mínimo de comodidad era necesario buscar alternativas dispares, aunque las mismas estuvieran al margen de la ley, ley dictada por ese Estado que se olvidó de tratarlos como verdaderos titulares de derechos.

La propuesta que realizamos debería implicar indudablemente mejoras en el ámbito social, educativo y, por supuesto, laboral, algo en lo que especialmente están fracasando muchos Estados. Personalmente, me parece especialmente preocupante en la actualidad, y algo conveniente de reseñar en este artículo, la gran brecha que ya existe o que se está creando entre ricos y pobres en muchos países, así como la falta de medidas políticas adecuadas para suplir esta enorme diferencia, algo que puede favorecer enormemente la expansión de estos grupos de delincuencia organizada, y en lo que parece ser no han reparado muchos de nuestros políticos, o al menos, lo han decidido obviar de momento.

#### **f) Concienciación social**

Finalmente, y para terminar de enumerar las áreas en las que es preciso trabajar para acabar con esta delincuencia organizada y la corrupción, así como con su interconexión, debemos mencionar el desconocimiento o la falta de concienciación social sobre el problema aquí analizado. A pesar de los numerosos casos de corrupción que en la actualidad se están dando en muchos países de Hispanoamérica y en España, a la sociedad le cuesta relacionar la comisión de algunos de estos delitos con la actuación de bandas o grupos de personas que funcionan como auténticos ejemplos de delincuencia organizada.

La necesaria involucración de los ciudadanos debe ir aumentando paulatinamente, a pesar de que el discurso general de los partidos políticos es que hablando de corrupción se generaliza el tema y se perjudica al Estado, cuando la realidad es que no podemos negar que estamos ante una serie de delitos muy frecuentes en nuestra sociedad. Por tanto, hablar de corrupción no va a ser el problema, el problema es la corrupción en sí misma, y el silencio que la sociedad parece otorgarle en muchos casos y que laxa la presión que debería ejercerse frente a estos delincuentes (Caraballo, 22 de enero de 2013).

Para cambiar esta situación es preciso, desde mi humilde punto de vista, una transformación colectiva de toda la sociedad para poder erradicar estas actitudes delictivas tan extendidas en nuestra cultura actual, perseguir una alta participación ciudadana que manifieste un conocimiento de la magnitud del problema y su rechazo total, así como fomentar la denuncia de los posibles actos de corrupción de los que tenga conocimiento para que esto no se extienda durante más tiempo ni permeabilice todas las capas de nuestros poderes públicos, evitando un enorme retroceso en el nivel de democracia que desde hace décadas asumimos.

## **Conclusiones**

A modo de análisis, después de todo lo expuesto en relación a la estrategia que hay que emplear para combatir el mal endémico aquí analizado, diremos que dicha tarea puede resultar difícil a priori, sobre todo si tenemos en cuenta la fosilización del mismo en algunos Estados como el mexicano. Pero ello no significa que sea una tarea imposible, sino que es necesario retornar a los orígenes y bases esenciales de nuestras democracias para lograr la eliminación de los desastrosos efectos de la

citada criminalidad y la erradicación de la injerencia de estas bandas en los organismos oficiales en la medida en que ello sea factible.

Sería utópico afirmar que, por muy bien que diseñemos un sistema contra la corrupción y su conexión con la criminalidad organizada, ningún atisbo de ella se va a dejar entrever en nuestros organismos. La corrupción y la delincuencia organizada no van a desaparecer de un plumazo, pero sí que pueden verse mermadas las capacidades de sus autores para campar a sus anchas por todos los rincones de nuestros sistemas públicos (Alda, 2016: 30).

Hay que lograr controlar esta criminalidad de manera real e inmediata, ya que se está extendiendo peligrosamente y para ello debemos cambiar la estrategia que estamos utilizando hasta ahora, o al menos rediseñarla teniendo en cuenta en qué aspectos no ha funcionado correctamente. Pero acabar con la impunidad requerirá también la colaboración de la sociedad en su conjunto, de lo contrario, difícilmente llegaremos a obtener los resultados deseados, aunque este aspecto en concreto precise de un detallado estudio desde el punto de vista sociológico para poder abordarlo adecuadamente (Hernández, 6 de julio de 2017).

En definitiva, el momento de actuar es ahora, antes de que la enfermedad destruya todo el organismo democrático, para que sea posible volver a contar con unas instituciones competentes y legítimas, así como con la confianza de los ciudadanos, a la vez que estos puedan ver cómo se incrementa su seguridad jurídica y cómo mejora su economía.

En consecuencia, los principios esenciales en los que se funda la democracia y que tantos siglos ha costado a muchos países alcanzar, no deben quedarse ahora en papel mojado ni ser demolidos por la delincuencia imperante en la actualidad, sino que deben volver a lograr el protagonismo que se les dio cuando fueron promulgados, para, de este modo, conseguir una sociedad más justa, mas segura, más libre y más igualitaria (Villoria, 2012: 78) 

## Referencias

- Alda Mejías, S., 2016. El combate a la corrupción para combatir el crimen organizado, Madrid: Real Instituto El Cano.
- Buscaglia, E. y Van Dijk, J., 2003. Global Trends in Corruption and Organized Crime, Forum on Crime and Society, III, Viena: Center for International Crime Prevention, United Nations.
- Caraballo, J. (22 de enero de 2013). La corrupción es crimen organizado, Madrid: Diario El Confidencial. Recuperado de: [https://blogs.elconfidencial.com/espana/matacan/2013-01-22/la-corrupcion-es-crimen-organizado\\_405183/](https://blogs.elconfidencial.com/espana/matacan/2013-01-22/la-corrupcion-es-crimen-organizado_405183/)
- De la Corte Ibáñez, L., Giménez-Salinas Framis, Á., 2010. Crimen.org. Evolución y claves de la delincuencia organizada, Barcelona: Ariel, pp. 21-22.
- García Calderón apunta la necesidad de actualizar el sistema penal para luchar de manera efectiva contra la corrupción (1 de junio de 2015), Sevilla: Diario 20 Minutos. Recuperado de: <http://www.europapress.es/andalucia/sevilla-00357/noticia-garcia-calderon-apunta-necesidad-actualizar-sistema-penal-luchar-manera-efectiva-contra-corrupcion-20150601152832.html>
- García, P. (2 de junio de 2015). García Calderón propone actualizar el sistema penal para combatir la corrupción, Sevilla: ABC de Sevilla. Recuperado de: <http://sevilla.abc.es/sevilla/20150602/sevi-derecho-foro-corrupcion-201506012112.html>
- Giménez-Salinas Framis, A., 2012. La delincuencia organizada en Europa: Extensión, factores facilitadores y rasgos principales. En: La lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea, Madrid: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Documentos de Seguridad y Defensa, Ministerio de Defensa, 48, pp. 11-32.
- Góngora Pimentel, G. (10 de septiembre de 2011). El crimen organizado se nutre de la corrupción gubernamental. México: Revista Siempre. Recuperado de: <http://www.siempre.mx/2011/09/el-crimen-organizado-se-nutre-de-la-corrupcion-gubernamental/>
- González-Ruiz, S., Buscaglia, E., García González, J. y Prieto Palma, C., 2002. Corrupción y delincuencia organizada: un estrecho vínculo. Dossier sobre Corrupción. Santiago de Chile: Revista Universitaria de la Universidad Pontificia Católica de Chile, p. 7.
- Hernández, B. (6 de julio de 2017). El crimen organizado se expande al amparo de la corrupción, México: Diario Crónica. Recuperado de: <http://www.cronica.com.mx/notas/2017/1032127.html>
- Informe de Situación: lucha contra el crimen organizado y la corrupción. Balance 2016, mayo de 2017, CITCO, Ministerio del Interior, Gobierno de España. Disponible en: [www.interior.gob.es](http://www.interior.gob.es)
- Jiménez Franco, E., 2011. "Administración Pública y Corrupción: iniciativas legislativas de lege ferenda para una nueva cultura de integridad", en: Sánchez Blanco, Á., Domínguez-Berrueta de Juan, M. Á., Rivero Ysern, J. L. 2011. El nuevo Derecho Administrativo (libro homenaje al prof. Dr. Enrique Rivero Ysern. Salamanca: Ratio Legis Librería Jurídica, pp. 199-225.
- Kjellberg, F., 2000. Corruption as an Analytical Problem: Some Notes on Research in Public Corruption, Quebec: International Political Science Association XVIII World Congress, pp. 1-5. Citado en: Sánchez Blanco, Á., (Coord.), 2011. El nuevo Derecho Administrativo (libro homenaje al prof. Dr. Enrique Rivero Ysern. Salamanca: Ratio Legis Librería Jurídica, pp. 199-225.
- Merino Herrero, J., Paño Rodríguez, F. J., 2016. Lecciones de Criminalidad Organizada. Madrid: Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid.

Paíno Rodríguez, F. J., 2017: Una aproximación a la delincuencia organizada. Madrid: Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid.

Villoria Mendieta, M., 2012. "Crimen organizado y Corrupción: Causas y Consecuencias", en: La lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea, Madrid: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Documentos de Seguridad y Defensa, Ministerio de Defensa, 48, pp. 63-83.

## Sobre la autora/ About the author

Licenciada en Derecho por la Universidad de Murcia, especialista en Derechos Fundamentales por la U.N.E.D. y doctoranda de Derecho Penal en la Universidad Complutense de Madrid. Investigadora en el área de responsabilidad penal de quienes padecen anomalía o alteración psíquica, corrupción y delincuencia organizada. Abogada en ejercicio.

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

[ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)

## Desigualdades de Género en la Formación Social de Brasil

Azevedo, Lidiany Alexandre

*Universidade Federal do Ceará*

 lidianayzevedo@gmail.com

Ávila, Marta Dulcélia Gurgel

*Universidade Federal do Ceará*

 gurgelavila@gmail.com

Sales, Celecina de Maria Veras

*Universidade Federal do Ceará*

Documento recibido:

16 octubre 2017

Aprobado para publicación:

30 enero 2018

---

### Resumen

La mujer, dentro de la historiografía clásica y de las obras que abordan la formación social, económica y política de Brasil, tiende a aparecer en "condición no temática", enfatizando su condición natural de inferioridad y sumisión. Este artículo pretende reflexionar sobre las circunstancias de origen, permanencia y actualización del patriarcado, destacando las esferas de trabajo y representación política. A partir de los datos de fuentes oficiales, de las legislaciones y de la estandarización de las políticas públicas, visualizamos que la dominación y la explotación de las mujeres lejos de extinguirse, ha logrado mejorar a lo largo de la historia de nuestro país, incluso con los avances que hemos alcanzado en los derechos de las mujeres.

### Palabras clave

Género; Formación Social de Brasil; Participación Política; Trabajo

## Abstract

The woman, within the classical history and the works that approach the social, economic and political formation of Brazil, usually appears in the condition of non-subject, emphasizing its natural condition of inferiority and submission. This article aims to reflect on the conditions of origin, permanence and updating of patriarchy, highlighting the spheres of work and political representation. Based on data from official sources, laws and normatization of public policies, we have seen that the domination and exploitation of women far from extinct has been able to update throughout the history of our country, even with the advances that we have achieved in the rights of the women

## Keywords

Gender; Social Formation of Brazil; Political Participation; Labor policy.

---

## Introducción

La historiografía clásica, así como las obras sobre la formación de Brasil, en su mayoría "niegan" a las mujeres, que no siendo mencionadas dentro de un estereotipo aceptado en el tiempo por la sociedad de los hombres, incluso existen para el discurso oficial. Así, el femenino es generalmente "del orden de lo descrito, el no está en el texto, no es parte del discurso". Cuando esa aparece se coloca en la "condición de no sujeto", debido a la naturalización de su inferioridad y sumisión. Y así, tenemos la fuerte presencia del patriarcado representado en esas obras.

Veremos que el patriarcado, aquí entendido como un sistema de dominación masculina, prevaleció en las estructuras del Estado, sustentando, de múltiples maneras, la división sexual del trabajo y la violencia contra las mujeres. Ese patriarcado se presenta también en el Estado, permaneciendo a lo largo de nuestra historia, porque ha tenido la capacidad de reinventarse a sí mismo y de adaptarse a las transformaciones sociales, políticas y económicas de las sociedades. Entendemos que

*[...] ao mesmo tempo em que o Estado é fundamental para a construção da igualdade e para a transformação das relações de opressão, muitas vezes também atua como produtor e reproduzidor dessas mesmas desigualdades, [...]. Isso significa que o Estado não é um ator neutro e que as políticas públicas produzidas no interior do seu aparato, mesmo que revestidas de um discurso meramente técnico, refletem uma concepção específica sobre a sociedade e sobre o lugar das mulheres nela (Paradis, 2014: 57).*

Los intentos de cambiar con esa realidad, los rasgos patriarcales de nuestra sociedad y Estado, por medio del reconocimiento y del fin de las desigualdades entre hombres y mujeres también han sido parte de nuestra historia, principalmente de Brasil contemporáneo, grabado por los movimientos de mujeres y feministas. Así, no sólo vimos cómo nombramos lo que era invisible hasta entonces, introduciendo ese problema en los debates públicos y en la esfera política. Veremos que hemos logrado algunas conquistas, pero ¿en qué medida buscamos y promovemos verdaderamente la autonomía y la ciudadanía de las mujeres?

A partir de esos temas, este artículo pretende reflexionar sobre las condiciones de origen y permanencia, mientras herencia que ha ido arrastrando desde el período colonial, así como la actualización del patriarcado a través de sus manifestaciones contemporáneas, destacando las áreas del trabajo y de la representación política.

Para ello, vamos a tener un breve debate sobre el proceso de formación social, económica y política de Brasil, enfatizando las raíces de las desigualdades de género. A continuación examinaremos los gobiernos progresistas y los logros y obstáculos de ese período. Por último, puntuaremos la coyuntura actual y las posibilidades de desmontaje y regresión ya marcadas.

## El proceso de Formación Social, Económica y Política de Brasil: las mujeres y las raíces de las desigualdades de género

La historia de Brasil fue construida por varios actores y bajo distintas influencias, a pesar de que muchos de esos personajes son "olvidados" por la historiografía tradicional, como es el caso de las mujeres. Para entender por qué de ese "olvido" y la construcción de la lucha de las mujeres por sus derechos, necesitamos rescatar nuestra historia y buscar reconstruir la génesis y el mantenimiento de la articulación que aquí se dio entre el patriarcado, el Estado y algunos aspectos de nuestra herencia colonial.

Sérgio Buarque de Holanda, en *Raízes do Brasil*; Caio Prado Júnior, en *Formação Econômica do Brasil Contemporâneo*; Celso Furtado, en *Formação Econômica do Brasil*, y Gilberto Freyre, en *Casa Grande e Senzala*, caracterizan la estructura de la sociedad colonial: una sociedad rural, patriarcal, monosecta, esclava y con el poder centrado en las manos de los señores del ingenio. El dispositivo era una estructura completa, que funcionaba como una micro sociedad, en la que el patriarca dominaba todo y todo lo que existía allí. Esa sociedad colonial se mostraba muy cerrada porque, como se acercó, un hombre dominaba su ingenio, sin leyes sino la suya, siendo, así, su dominio sin restricciones sobre los que estaban en su tierra. En ese contexto, la mujer era considerada como "propiedad" de los hombres y, consecuentemente, también sujeta a "sus leyes".

*Na organização patriarcal rural, o pátrio poder é virtualmente ilimitado e poucos freios existem para sua tirania. Não são raros os casos como o de um Bernardo Vieira de Melo, que, suspeitando a nora de adultério, condena-a à morte em conselho de família e manda executar a sentença, sem que a Justiça dê um único passo no sentido de impedir o homicídio ou castigar o culpado, a despeito de toda a publicidade que deu ao fato o próprio criminoso. O quadro familiar torna-se, assim, tão poderoso e exigente, que sua sombra persegue os indivíduos mesmo fora do recinto doméstico. A entidade privada precede sempre, neles, a entidade pública (Holanda, 1995: 82).*

Visualizamos tan pronto como el requerimiento de sumisión, modestia y maleabilidad se colocó, de una manera indiscutible, a las mujeres que, en consecuencia, tuvieron un estereotipo vinculado al ámbito del espacio doméstico y privado, siendo sus tareas el cuidado con la casa, los niños y el marido. Como las mujeres deberían ejercer sus actividades en el hogar, eran excluidas del proceso de educación formal, destinado a los hombres, recibiendo sólo capacitación sobre la administración de hogares y el cuidado de niños. El proceso de alfabetización era el mínimo y éste seguía siendo por el criterio de la rigidez de los padres, que a menudo no admitían que sus hijas aprendieran a leer y escribir, porque entendían el proceso de alfabetización de las mujeres como un ditacto de la época: "mujer que sabe muy es una mujer torpe", para ser una madre de familia, sabe poco o no sabe nada.

*No regime patriarcal, o homem tendia a transformar a mulher num ser diferente dele, criando jargões do tipo "sexo forte" e "sexo frágil". No Brasil colonial, a diferenciação parecia estar em todas as esferas, desde o modo de se trajarem até nos tipos que se estabeleciam. A sociedade patriarcal agrária extremava essa diferenciação, criando um padrão duplo de moralidade, no qual o homem era livre e a mulher, um instrumento de satisfação sexual. Esse padrão duplo de moralidade permitia também ao homem desfrutar do convívio social, dava-lhe oportunidades de iniciativa, enquanto a mulher cuidava da casa, dedicava-se aos filhos e dava ordens às escravas (Freire, 1977: 93).*

Es evidente que en una sociedad que comienza con una forma de trabajar esclavizada y con la concentración de tierra en manos de unos pocos, ocurre la formación de una estructura de desigualdades sociales. Por lo tanto, había excepciones a ese modelo de mujer tan perpetuado en la historiografía tradicional, que necesitaba trabajar y, así, entraba en el espacio público, destinado a los hombres<sup>1</sup>. Esas mujeres pobres ejercieron actividades como lavanderas, cocineras, domésticas y vendedoras, lo que nos revela que "a sociedade brasileira, que se pautou no poder masculino, jamais prescindiu da mão-de-obra feminina" (Nader, 2005:197).

De esa manera, podemos percibir que las mujeres en el período colonial no podían expresar sus ideas, incluso aquellas que entraron en el espacio público como una forma de supervivencia económica. El control de los hombres no estaba restringido, es decir, alcanzó todos los aspectos de la vida de las mujeres: en casa, desde la niñez por el padre; el ideológico que fue perpetuado por el ideal de la modestia y de la ausencia de instrucción; y la elección del marido, a quién sería sumisa por el resto de su vida, es decir, que la mujer salía del control del padre para someterse al control del marido.

Logramos la independencia de nuestro país (1822), creando un Estado; más adelante abolimos la esclavitud (1888), removiendo una de las bases del sistema colonial, y establecimos una república (1889), una "democracia", formada sin el pueblo y marcada por una forma de gobernar que promovía la exclusión social, ya que las capas populares quedaban a las margens del poder público. Sin embargo, lo que tuvimos, como dice Coutinho (2008), fueron las revoluciones por el alto, en las que la aristocracia rural tomó el poder y el Estado. Por lo tanto, a pesar de las transformaciones en la organización del Estado, mantuvimos la estructura socio-política y económica brasileña, aún definida a través de nuestras bases coloniales. Según Molyneux (2008: 30),

*[...] A construção dos Estados modernos pelas elites latino-americanas, em meados do século XIX, foi calcada nos princípios liberais convencionais. No entanto, [...] na passagem do patriarado colonial para o contratualismo liberal, a autoridade e o privilégio masculinos seguiram predominando nas esferas pública e doméstica.*

Como consecuencia de un Estado que ha estado antes de una nación, tuvimos la Revolución de 1930. Según Coutinho (2008), fue a partir de 1930 que entramos en la modernidad, más concretamente la consolidación de la entrada de Brasil en el modelo capitalista. Sin embargo, nuestros "viejos" sectores y actores no fueron destruidos o transformados para la generación de "nuevos".

Fernandes (1975) aborda esa relación entre lo "viejo" y lo "nuevo", enfatizando la solidaridad de clase que permitía a los arreglos oligarcas, un hecho presente en toda nuestra historia, lo que causaba que las crisis enfrentadas por las distintas oligarquías no tuviesen un carácter estructural. Así, incluso con

---

<sup>1</sup> Para un conocimiento más exhaustivo de las mujeres en el período colonial de una historia de la mujer, indicamos Del Priore, Mary, 1994. *A Mulher na História do Brasil*. 4ª ed. São Paulo: Contexto.

la entrada de Brasil en el capitalismo y su incipiente industrialización, los cambios de orden económico, social y político no se han establecido en verdaderas transformaciones. Las mujeres continuaron sin derechos civiles y políticos, surgiendo uno de los primeros movimientos de mujeres, el movimiento Suffragette. Según Gurgel (2010:03),

*[...] As mulheres defendiam que o sufrágio universal possibilitaria o acesso das mulheres ao parlamento e por conseguinte abriria a possibilidade de mudança no conjunto das leis e instituições. A luta sufragista também possibilitaria uma ampla aliança entre as mulheres, unificando posições políticas diferentes.*

Se observa una relajación en el "encerramiento doméstico" de las mujeres con el surgimiento de las ciudades. Sin embargo, la ideología de la sumisión de la mujer y su vinculación con las actividades relacionadas con la atención en la sociedad rural siguen siendo firmes. Con la urbanización e industrialización del país, las mujeres en las ciudades entran en el mundo del trabajo "formal", incluso con la fuerte resistencia de los trabajadores, provenientes de la ideología patriarcal, que a pesar de la caída de las élites agrarias, se mantuvo, así como otras costumbres, presentes en la sociedad brasileña. Así, las mujeres son "presentadas" con una jornada acumulativa de las tareas domésticas con el servicio en las fábricas, donde sufrían maltrato corporal, abuso sexual, trabajaban durante largas jornadas en lugares poco saludables y recibían salarios más bajos en comparación con lo de los hombres. En consecuencia, las mujeres tuvieron que luchar también para poder participar en los sindicatos y para que englobasen sus demandas de igualdad salarial y derechos políticos. Según Matos y Paradis (2014:85),

*[...] a industrialização e o surgimento do capitalismo no Brasil separaram radicalmente a produção da reprodução, em duas esferas distintas. Criou-se, assim, uma forma específica de isolamento feminino no espaço doméstico. Assim, o capitalismo emergente e o atual não excluíram a mulher da esfera pública. O que ocorreu foi a inclusão simultânea do sexo feminino nas duas esferas, a pública e a privada e a concomitante sobre-exploração dela: trabalho remunerado e trabalho não remunerado das mulheres dentro das formas de família patriarcal burguesa.*

Se entiende pues que el desarrollo, con la consecuente distinción entre los ejes urbanos y rurales, se configura en una de las primeras transformaciones del patriarcado.

El golpe militar de 1964 rompe con el pacto populista, pone fin a nuestra democracia embrionaria y excluye progresivamente las capas populares de cualquier tipo de participación o representación política. Hubo una supremacía de la burguesía, la represión de la población y el mantenimiento de la hegemonía de la gran capital por medio de la aproximación entre los militares, los tecnócratas y los emprendedores, adoptando un modelo económico internacionalizado, concentracionista y con gran intervención estatal. Sin embargo, los años de represión terminaron generando la composición y el fortalecimiento de diversos movimientos sociales, que se unieron en la lucha por la democracia y por los derechos políticos y sociales, entre ellos, los movimientos de mujeres y feministas. Con la definición de que el personal es político:

*[...] as feministas procuraram desvendar a multiplicidade de relações de poder presentes em todos os aspectos da vida social e isto as levou a tentar agir nas mais diversas esferas. Em termos teóricos, elas trabalharam com a ideia global e unitária de poder, o patriarcado, numa perspectiva em que cada relacionamento homem/mulher deveria ser visto como uma relação política (Piscitelli, 2004: 47).*

Ese movimiento de redemocratización impulsó el movimiento feminista a hacer críticas en relación con el Estado y en esa arena que se constituyó entre el Estado y esos movimientos, tenemos un logro, que se configura como un hito en las luchas feministas: la creación del Consejo Nacional de Derechos de la Mujer (CNDM), en 1985. El consejo fue creado con el Ministerio de Justicia, con carácter deliberativo y presupuesto propio, procedente de la creación de un Fondo Especial para los Derechos de las Mujeres<sup>2</sup> y se establece en la primera experiencia de institucionalización de las demandas de los movimientos de mujeres.

En el año anterior a la Asamblea Nacional Constituyente, 1987, los movimientos de mujeres, movimientos feministas<sup>3</sup> y CNDM, en articulación, llevaron a cabo una gran movilización con el objetivo de asegurar que las reivindicaciones de las mujeres se incorporasen a la Constituyente. Se celebró una campaña nacional con el tema "constituyente de verdad tiene que tener palabra de mujer", reuniendo a varias organizaciones de mujeres que sintetizaron sus propuestas en el documento titulado Carta de las Mujeres a la Asamblea Constituyente. Además de otros grupos sociales, se logró un gran movimiento de mujeres, articulando los movimientos de las mujeres y los movimientos feministas alrededor del CNDM bajo el tema "viva la diferencia de igualdad de derechos" (Miranda, 2009; Costa, 2005).

A lo largo del proceso constituyente, ese movimiento actuó directamente en la persuasión de los parlamentarios sobre sus demandas, confiando en el apoyo de la ala de mujeres, acción que se conoció como "el lobby del pintalabios" y que fue capaz de aprobar alrededor del 80% de sus peticiones, siendo la esfera organizada de la sociedad civil que ha logrado más conquistas<sup>4</sup>; Entre ellos: la garantía de igualdad a todos los brasileños ante la ley, sin ningún tipo de distinción; la prórroga de la licencia de maternidad; la garantía de jubilación para las trabajadoras rurales y el 13º salario anual y vacaciones para las sirvientas (Miranda, 2009; Costa, 2005).

A pesar de la fuerte presencia de las mujeres en los movimientos sociales, no habíamos logrado alcanzar la legitimidad política. Algo que puede ser visto por la presencia de mujeres en la Asamblea Nacional Constituyente, con sólo 26 miembros del parlamento del total de 520, con dos factores a destacar: 1) ellas tenían una mejor representación, en términos proporcionales, en partidos de menor fuerza y 2) muchas de las elegidas han entrado en ese espacio a través del prestigio político de los hombres de su familia. Realidad similar que encontramos en los centros sindicales<sup>5</sup> (Costa, 2005).

Sin embargo, los años 1990 vienen al contrario del Estado democrático y de la construcción ampliada de la ciudadanía, incluyendo aquí las políticas sociales de perspectiva universal y redistributiva, que vinieron se realizando. El Estado brasileño adopta los principios neoliberales, asumiendo la

---

2 El CNDM estaba compuesto por una secretaría ejecutiva, una asesoría técnica y un consejo deliberante. Tenía 17 asesoras, nombradas por el Ministro de Justicia, de las cuales 1/3 provenía de movimientos de mujeres. Su creación fue una respuesta a las reivindicaciones del Seminario Mujer y Política, celebrado en Sao Paulo en 1984, liderado por feministas, entre ellas, Ruth Escobar (Miranda, 2009).

3Según Teles (1999:12), "A expressão movimento de mulheres significa ações organizadas de grupos que reivindicam direitos ou melhores condições de vida e trabalho. Quanto ao movimento feminista refere-se as ações de mulheres dispostas a combater a discriminação e a subalternidade das mulheres e que buscam criar meios para que as próprias mulheres sejam protagonistas de sua vida e história".

4La novedad de ese proceso fue la actuación conjunta de la llamada "Ala de la mujer". Actuando como un verdadero "bloque de género", los mandantes, independientemente de su afiliación partidista y sus distintos matices políticos, superando sus divergencias ideológicas, presentaron, en bloque, la mayoría de las propuestas, garantizando así la aprobación de las demandas del movimiento.

5 En el año 1988, más del 25% de los afiliados eran mujeres, pero ni siquiera el 10% fueron elegidas para la Dirección Nacional y sólo una llegó al Ejecutivo Nacional.

perspectiva de un Estado mínimo, con la oferta de políticas focalizadas y compensatorias. Para las mujeres, que iniciaban un proceso de ganancia de espacio en la agenda política, el modelo de Estado adoptado fue aún más devastador.

El CNDM, que desde su origen presentó un fuerte compromiso con el movimiento de las mujeres, así como con otros movimientos sociales, comenzó a generar fuerte molestia a las élites conservadoras. Así, aún en el gobierno de Sarney, una serie de actos autoritarios causaron el desmonte de dicho consejo<sup>6</sup>. En el gobierno de Fernando Collor, el CNDM perdió su autonomía administrativa y financiera.

En 1995, el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso reactiva el CNDM, vinculado al Ministerio de Justicia, pero sin estructura administrativa, sin presupuesto propio y con el nombramiento de consejeras sin consulta del movimiento de mujeres y feministas. Al final de su segundo gobierno, en 2002, Cardoso, como consecuencia de la presión de las redes nacionales de movimientos feministas y de mujeres, crea la Secretaría de Estado de Derechos de la Mujer (2002), subordinada al Ministerio de Justicia, pero sin atribuciones y estructura bien definidas. Puso como acciones prioritarias la lucha contra la violencia contra la mujer, la participación política de la mujer y la búsqueda de su inserción en el mercado de trabajo (Pinto, 2006).

## ¿Nuevos Espacios, Nuevas Articulaciones?

En 2003, el gobierno de Luís Inácio Lula da Silva, que se presenta durante la campaña como gobierno de izquierda y progresista, apostando por la valoración del salario mínimo como estrategia para combatir la pobreza, incluso logrando una disminución de las disparidades de ingresos en el país. Sin embargo, a pesar de esa medida, la política económica adoptada no cambia, manteniéndose obediente a los acreedores internacionales y a los dictados de la política neoliberal (Paulani, 2012).

En ese modelo de "crecimiento con inclusión", vemos que una pequeña parte del fondo público se está invirtiendo en políticas sociales, de las cuales vamos a destacar aquí las políticas dirigidas a las mujeres.

En el primer día del gobierno del presidente Lula, se estableció la Secretaría Especial de Políticas de las Mujeres (SPM)<sup>7</sup>, subordinada a la oficina de la presidencia, con estatus de ministerio y las funciones de asesorar directamente e inmediatamente al Presidente de la República en la formulación, coordinación y articulación de políticas para las mujeres, teniendo como estructura básica el Consejo Nacional de Derechos de las Mujeres, el gabinete y hasta tres subsecretarías (Brasil, 2003).

El CNDM entonces sale de la estructura del Ministerio de Justicia y pasa a formar parte de la SPM, como órgano de carácter consultivo y contando con representantes de la sociedad civil, los cuales fueron indicados por los movimientos feministas y de mujeres, y el gobierno.

Se entiende que con la creación de la SPM, por la segunda vez en la historia del país, el gobierno asume la postura de construir políticas públicas específicas para las mujeres, dando igual relevancia a la transversalidad de género a través del incentivo de acciones para las mujeres en diferentes agen-

<sup>6</sup>Desde 1989, cuando son nombradas 12 nuevas asesoras sin ningún tipo de vinculación, ni siquiera identidad, con el movimiento de las mujeres. Lo que ocasionó la renuncia de los equipos técnicos y financieros, debilitando aún más al consejo (Costa, 2005).

<sup>7</sup>A través de la medida provisional nº 103/2003, que prevé la organización de la Presidencia de la República y de los Ministerios, el presidente Lula transformó la ex Secretaría de Estado de los Derechos de las Mujeres, vinculada al Ministerio de Justicia, en la Secretaría Especial de Políticas para las mujeres, vinculada a la presidencia de la república.

cias gubernamentales y en la elaboración de una planificación para programar la transversalidad en todas las políticas gubernamentales. Por lo tanto, la SPM representa un avance, ya que funcionaría como un refuerzo y un articulador de esa nueva institucionalización.

A partir de ahí tenemos una serie de acciones que buscan garantizar y afectar los derechos de las mujeres. En 2004, considerado por el gobierno federal el año de la mujer, se celebró la I Conferencia Nacional de Políticas Públicas para las Mujeres que construyó las directrices del I Plan Nacional de Política para Mujeres<sup>8</sup>, que tenía la intención de "servir de instrumento de trabalho para o Governo Federal, Estadual e Municipal, e pelos movimentos sociais" (Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, 2004).

El plan se organizó en cuatro áreas estratégicas de acción: autonomía, igualdad en el mundo del trabajo y ciudadanía; educación inclusiva y no sexista; la salud de la mujer, los derechos sexuales y los derechos reproductivos; y, frente a la violencia contra las mujeres. En cada una de las áreas se colocan las políticas y acciones que deberían desarrollarse para provocar cambios en la vida de las mujeres.

En 2009, la SPM se anuncia como un Ministerio. Sin embargo, sólo en 2012 la SPM logra la verdadera independencia de la presidencia de la república y se convierte en una unidad presupuestaria.

La SPM ha permitido muchos logros, destacando: la Ley 11.340/2006 - Ley Maria da Penha; el Pacto Nacional para lo Enfrentamiento de la Violencia contra la Mujer (2007); la Política Nacional de Enfrentamiento a la Violencia contra la Mujer (2011); las Conferencias Nacionales sobre Política de las Mujeres (2007, 2011) y Planes Nacionales de Política para las Mujeres (2008 y 2013)<sup>9</sup>. También tuvimos ganancias de otras políticas gubernamentales que empezaron a privilegiar a las mujeres como beneficiarias, llevándolas como uno público prioritaria, como el Programa Bolsa Familia; el Programa Minha Casa Minha Vida; el Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y al Empleo (PRONATEC); el programa de aceleración del crecimiento, que incluye en el conjunto de inversiones para la construcción de nuevas escuelas de viveros, y el minirreforma electoral<sup>10</sup>, que requirió que los partidos políticos ocupasen un mínimo del 30% de las vacantes con las aplicaciones para mujeres y que un mínimo del 5% del Fondo Partidario fuese dirigido a programas que buscasen la participación política de las mujeres. Otro progreso proporcionado con la creación de la SPM fue el crecimiento del número de secretarías y directorios de mujeres en los estados y municipios, incluso de manera desordenada.

Sin embargo, si hiciéremos un análisis más profundo de documentos como los informes de la SPM y los Planos Plurianuales (PPA) de los gobiernos de Lula (2003 – 2011) y Dilma (2011 – 2016), veremos que la secretaría ha dado prioridad a las acciones que enfrentan la violencia contra la mujer, incluso

---

8Ese plan es considerado un hito en las Políticas de las Mujeres en nuestro país debido a las innovaciones aportadas, enfatizando el pacto del plan en los estados y municipios, permitiendo a los alcaldes y gobernadores trabajar en conjunto con la esfera nacional, contando con el desempeño y seguimiento de los movimientos sociales.

9También deben mencionarse: la norma técnica para la prevención y el tratamiento de las agravaciones derivadas de la violencia sexual contra las mujeres y los adolescentes (2005); la norma técnica de los centros de referencia de asistencia a las mujeres en situación de violencia (2006); la ley 12.015/2009 (define y establece sanciones por delitos sexuales); la ley 10.788/2003 y la ordenanza 104/2011 (se ocupan de la notificación obligatoria de la violencia contra la mujer atendida en los servicios públicos y privados de salud); la norma técnica de normalización de las estaciones especializadas de servicio de la mujer (2010); Directrices nacionales para la vivienda de mujeres en riesgo y violencia (2013) y recientemente la ley de feminicidio (13.104/2015).

10 Ley no. 13.165, de 29 de septiembre de 2015. Modifica las leyes nº 9.504, de 30 de septiembre de 1997, 9.096, de 19 de septiembre 1995, y 4.737, de 15 de julio 1965 - Código Electoral, para reducir los costos de las campañas electorales, para simplificar la administración de los partidos políticos y fomentar la participación de las mujeres.

en términos presupuestarios. Reconocemos que esos gobiernos han llegado muy lejos para garantizar el derecho de las mujeres, reconociendo el papel fundamental del Estado en ese proceso mediante acciones y políticas públicas. Sin embargo, para gobiernos que afirman haber firmado un compromiso con las mujeres, no hubo tanto ajuste en sus relaciones con los movimientos feministas y de mujeres.

A pesar de la creación de la SPM y de la construcción de políticas específicas para las mujeres, podemos identificar que el Estado no ha superado la cultura política patriarcal y neoliberal. Así, visualizamos en la gestión pública diferentes formas de relación del Estado con las mujeres, perpetuando actuaciones contradictorias. El orden legal, por ejemplo. Hasta el 2002, cuando tenemos la aprobación del nuevo Código Civil (Ley 10.406/2002), tuvimos por un lado los parámetros igualitarios de la Constitución de 1988, así como los tratados internacionales que el Brasil era signatario, y en otro un código de 1916, que privilegiaba la rama paternal; aceptaba la anulación del matrimonio en el caso de no virginidad de la mujer; no reconocía a los niños nacidos fuera del matrimonio y autorizaba el lugar de subalternidad de la mujer dentro del matrimonio civil, ya que muchos actos sólo podían llevarse a cabo a partir del consentimiento del marido, o sea, no había una ciudadanía plena. El Código Penal vigente en dicho período, que sólo fue modificado por la Ley 11.106/2005, extinguía el castigo del violador si se casase con la víctima o se ella se casase con otra persona y no afirmase el deseo de perseguir un proceso penal, además de utilizar el concepto de mujer honesta y criminalizar el adulterio, que fue culturalmente utilizado para argumentar contra las mujeres en la justificación de los crímenes más diversos dirigidos a ellas.

Esos anacronismos y contradicciones del Estado brasileño también están presentes en las políticas públicas. Tomemos, por ejemplo, la política de bienestar social. La Política Nacional de Bienestar Social (PNAS)/2004 reconoce los diferentes arreglos familiares, no habiendo legitimidad de ningún modelo familiar, sin embargo, construye sus políticas con una preocupación mitigada por "la producción y reproducción de las relaciones familiares". Según Soares (2012:101) "o cuidado é a tônica ao se discutir a família e um conceito de família". Se muestra el fortalecimiento de ciertas funciones familiares predominantemente asociadas a las mujeres, que son sugeridas como ocupantes prioritarias del papel de responsable de la familia para el Cadastro Único<sup>11</sup>. De esa manera, sigue siendo fuertemente la idea de la división sexual del trabajo, en la cual la familia es el espacio de acción de la mujer y el mercado de trabajo, el del hombre. Incluso con todos los avances y la creciente presencia de las mujeres en los espacios más diversos, esa es la idea que aún está presente, incluso de manera sutil y camuflada, en las intervenciones del Estado, y por lo tanto, las políticas familiares se centran preferiblemente en las mujeres. Sin embargo, esa posición no es exclusiva de la política de bienestar social, siendo parte de varias otras políticas sociales brasileñas, como la salud y la educación.

La política de las mujeres a través de la "transversalidad de género" está dirigida a modificar las condiciones de vida de las mujeres de una manera global, por lo que debe ser asimilada por todas las políticas públicas, que al planificar sus acciones, deben cuestionar si son capaces de mejorar la condición de empoderamiento de las mujeres. Lo que vemos, por el ejemplo anterior, es que, de hecho, muchas de las políticas públicas terminan reforzando la división sexual del trabajo y utilizando el tra-

---

11 El Cadastro Único es un conjunto de informaciones sobre las familias brasileñas en la pobreza y la pobreza extrema que son utilizadas por los gobiernos para implementar políticas públicas que buscan mejorar la vida de esas familias. Pueden estar inscritas las familias de bajos ingresos que ganen hasta la mitad de un salario mínimo por persona o que ganen hasta 3 salarios mínimos de ingresos mensuales completos.

bajo reproductivo, centrado en las mujeres, para el ejercicio de actividades que deben ser realizadas por el Estado y, por lo tanto, perpetuando el escaso valor que se da a las obras reproductivas.

*Sabemos todas, mas precisamos recordar sempre, que "políticas para mulheres" foi a forma que encontramos para dar nome à proposta feminista de criação políticas que sejam favoráveis à mudança das condições de vida das mulheres, que sejam políticas de promoção da igualdade e justiça social. Ou seja, ao cunhar e usar a expressão "política para mulheres" o movimento fazia uma denúncia e enunciava uma demanda: há políticas que não são para o bem das mulheres, não queremos políticas públicas orientadas a favorecer os interesses da elite, demandamos políticas orientadas a favorecer os direitos das mulheres, considerando a realidade de que este é um grupo submetido a exploração e opressão capitalista, patriarcal e racista, que tem seus direitos violados (Articulação de Mulheres Brasileiras, 2009, p. 14).*

Lo que visualizamos es que se ha utilizado la expresión "políticas para las mujeres" para subvencionar una variedad de prácticas políticas que están orientadas por diferentes conceptos de Estado y de políticas públicas. Así, detrás de los significados dados a la expresión tenemos una disputa, que el movimiento de mujeres y feministas tiene que participar para que no se descalifique su propuesta (Articulação de Mulheres Brasileiras, 2009).

A partir de esa reflexión, destacamos en este artículo dos campamentos, debido al escaso progreso que se ha hecho en ellos, incluso con la creación de una Secretaría de Políticas para las Mujeres: el trabajo y la política. En el campo del trabajo, diferentemente de lo que defienden los movimientos sociales, las acciones del gobierno han mantenido divisiones tradicionales y fortalecido una visión familista de las políticas sociales, olvidándose de la perspectiva de autonomía que exigen las mujeres.

Se entiende que la autonomía económica de las mujeres pasa por el acceso al trabajo y por la distribución igualitaria, o al menos equitativa, de las actividades de atención. Sin embargo, los datos del RASEAM 2014<sup>12</sup> nos muestran que aún quedan muchos obstáculos para llegar a eso.

Cuando buscamos datos en 2012 sobre la tasa de actividad de las mujeres de 16 a 59 años, encontramos que era del 64,2%, un 26% menor que la tasa de hombres en el mismo rango de edad. Por mucho que se argumente que hubo, en ese mismo período, una reducción del desempleo, los datos del RASEAM indican que hay desigualdades por sexo, por región y por edad de la tasa de desocupación, y cuando hacemos el recorte de género, observamos que la tasa entre las mujeres era casi el 80% mayor que la masculina (Brasil, 2015).

Al dirigir nuestra mirada al empleo doméstico, una zona que, como hemos visto, ha sido desde la formación de nuestro Estado ligado a las mujeres, encontraremos una situación más precaria, potenciada por las altas tasas de informalidad: mientras que el 50,2% de los hombres tenían la billetera firmada, las mujeres sólo un 28,4%. Además de tener más acceso a los derechos aportados por la formalidad del trabajo, los hombres presentaron también un ingreso un 32% mayor que el de las mujeres (Brasil, 2015).

Los datos del censo de 2010 del IBGE con respecto a la tasa de formalización de los trabajadores de 16 años o más demuestran que ha habido mejoras en la calidad de los puestos de trabajo, porque un

---

<sup>12</sup>El Relatório Anual Socioeconômico da Mulher – RASEAM es un seguimiento de los indicadores sociales sobre la situación de las mujeres brasileñas.

mayor número de trabajadores entró en el mercado de trabajo formal. Sin embargo, la formalización de las mujeres creció sólo 6,6 puntos porcentuales, mientras los hombres tuvieron un aumento de 9,2 puntos porcentuales, una diferencia que queda en todos los grupos analizados, como se muestra a continuación.

**Figura 1- Tasa de formalización para trabajadores de 16 años o más, por sexo, según grupos de edad y color o raza – Brasil – 2000/2010**

Grupos de idade e cor ou raça	Taxa de formalização dos trabalhadores com 16 anos ou mais de idade (%)					
	2000			2010		
	Total	Sexo		Total	Sexo	
Homens		Mulheres	Homens		Mulheres	
<b>Total (1)</b>	<b>50,5</b>	<b>50,0</b>	<b>51,3</b>	<b>58,6</b>	<b>59,2</b>	<b>57,9</b>
<b>Grupos de idade</b>						
De 16 a 29	47,9	47,0	49,3	59,4	59,7	58,9
De 30 a 49	55,2	55,3	55,1	61,7	62,6	60,5
De 50 a 59	47,2	47,2	47,1	55,9	56,7	54,6
De 60 ou mais	31,3	32,3	28,4	37,8	39,1	34,8
<b>Cor ou raça</b>						
Branca	56,5	56,3	56,8	64,8	64,8	64,3
Preta ou parda	42,6	42,3	43,3	52,7	53,9	50,8

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000/2010.

(1) Inclusive as pessoas de cor ou raça amarela, indígena ou ignorada.

Fuente: Relatório Anual Socioeconômico da Mulher (Brasil, 2015)

La realidad de las mujeres que residen en las zonas rurales es aún más difícil: el 72,6% se dedicaron a trabajar para su propio consumo o actividades no remuneradas, el 6% se emplearon con una cartera firmada, el 6% trabajaron de forma informal, el 15% declararon trabajar por cuenta propia y el 0,4% se declaró empleadora (Brasil, 2015).

Esos datos nos muestran la importancia de proponer políticas públicas que busquen la deconstrucción de las desigualdades de género en el mercado laboral y el trabajo no remunerado. De ese modo, no sólo debemos garantizar el acceso al mercado de trabajo y la igualdad salarial con la población masculina, sino también la prestación de servicios públicos que consideren una distribución equitativa del trabajo con cuidado, haciendo con que no sean sólo las mujeres que tienen que dedicar su tiempo a ello.

*Nesse sentido, as demandas em torno da autonomia econômica se articulam em diversos campos, como valorização do salário mínimo, creches e previdência social, economia solidária, soberania alimentar e políticas para as mulheres rurais. A estas reivindicações se somam aquelas vinculadas a outras dimensões da autonomia das mulheres, como a participação política, o enfrentamento à violência e a oferta de uma infraestrutura pública de serviços como saúde e educação (Moreno, 2014: 43).*

La realidad en el campo de la política es aún más aterradora. Aunque los datos demuestren que las mujeres de hoy en día tienen un nivel de educación superior al de los hombres, nos quedamos en una gran desventaja en la ocupación de los espacios de poder y decisión.

Los datos de la última Investigación Nacional para la Muestra Casera, divulgada por IBGE en 2013, indican que vivían en el Brasil 103,5 millones de mujeres (el 51,4% de la población). Según datos de la edición de junio de las estadísticas electorales del electorado, publicadas por el Tribunal Superior Electoral (TSE), las mujeres representan el 53% del total de 146.470.880 votantes en el país. Sin em-

bargo, esa pequeña superioridad no se sostiene, ni siquiera se logra la igualdad cuando hacemos el corte ocupacional de los espacios de representación política.

La encuesta realizada por Luna (2016) demuestra que en los últimos 16 años, el Congreso tuvo, en promedio, sólo el 10% de las mujeres que ocupando sus sillas, con cerca del 8% en la Cámara y el 12% en el Senado. Actualmente, hay 54 diputadas federales (10,53%) de un total de 513 y 13 senadoras (16%) entre los 81 miembros del Senado Federal. Mirando los números y en comparación con los de otros países de Latinoamérica, veremos que en este ranking regional, el Brasil está sólo a frente, en representación femenina en el Parlamento, de Haití, país que desde 2015 no tiene representación femenina en la Cámara Federal.

Incluso con una baja representatividad en la legislatura desde la redemocratización del país, las mujeres están por delante del 35% de los proyectos de ley, proyectos de leyes complementarias y enmiendas a la Constitución que buscan promover los derechos de la mujer desde la Constitución de 1988. Ya los proyectos considerados como retroceso<sup>13</sup> a los derechos de las mujeres cuentan, todos, con la autoría de los hombres (Libório, 2016).

En 2016, tuvimos la segunda disputa a nivel municipal después de la validez de la Ley de Elecciones, que determinó una cuota de al menos el 30% para las aplicaciones de cada género. La investigación llevada a cabo por la Revista Género y Número (2016), al hacer un corte de candidatos por género sin voto en las elecciones de 2008, 2012 y 2016, nos muestra que hubo un aumento de las candidaturas femeninas, pero que no cambió la cantidad de las elegidas. Observamos que los partidos políticos han creado la estrategia de lanzar candidatas fantasmas, es, que entran en placas electorales, pero no disputan, porque no hacen campaña, no tienen apoyo y ni siquiera votan en sí mismas.

Esos datos nos muestran que, incluso con la ley de cuotas, no logramos avances significativos en la representación femenina en la legislatura, hecho que tiene relación con la minoría histórica femenina en las estructuras de los partidos políticos y de los sindicatos, especialmente en directorios y ejecutivos nacionales (datos que no podemos aportar debido a la desactualización de los mismos en la base del TSE). Además, lo que hemos observado es que los partidos políticos han encontrado formas de eludir la legislación mediante la falta de criterios y transparencia en la invitación a las solicitudes.

En el Ejecutivo – con respecto a los ministerios – el primer mandato de Dilma Rousseff, fue el mejor momento para las mujeres cuando fue mantenido un porcentaje por encima del 20%, en los 38 ministerios había diez ministras (Mazotte, 2016). Sin embargo, esas mujeres conducían los ministerios de menores recursos financeiros<sup>14</sup> y pessoais<sup>15</sup>, aunque algunos tuviesen una fuerte influencia política, como la Casa Civil, la Secretaría de Relaciones Institucionales y el Ministerio de Planificación. Entrando un poco más en la estructura de los ministerios, veremos que esa "buena" realidad no perma-

---

<sup>13</sup>Entre las regresiones que están en curso: el estatuto del niño nonato (PL 478/2007) – confiere personalidad jurídica al niño nonato de la concepción; Proyecto de Ley (PL) 5069/2013 – se clasifica como un delito contra la vida el anuncio de un medio abortivo y proporciona sanciones específicas para aquellos que inducen a la mujer embarazada a realizar el aborto; el estatuto de la familia (PL 6583/2013) – entre otras cosas, restringe el matrimonio a la unión entre un hombre y una mujer; Medida Provisional 696/2015 – se retira del texto de las políticas públicas el término Género; Proyecto de Ley de la Casa 07/2016 – estipula que la autoridad policial tiene el poder de determinar medidas de protección para las mujeres que son víctimas de violencia, incluso antes de la autorización judicial.

<sup>14</sup> En 2012, los presupuestos de los ministerios que tenían hombres delante de ellos tenían en su conjunto r \$629 mil millones, en compensación los que eran liderados por mujeres girabann alrededor de r \$11 mil millones (Guimarães, 2012).

<sup>15</sup>Los ministerios liderados por hombres cuentan con un total de 535.000, ya los que son comandados por las mujeres tienen en sus estructuras sólo unos 40000 empleados (Guimarães, 2012).

nece: de los 38 secretarios ejecutivos, apenas siete eran mujeres; sólo el 30% de las posiciones de alto liderazgo de los ministerios eran ocupadas por mujeres (de un total de 2400, 1700 eran ocupadas por hombres); solamente tres de las 120 empresas estatales eran encabezadas por mujeres y en las agencias regulatorias, de un total de 10, sólo una tenía una mujer delante de ella (Guimarães, 2012).

Podemos ver que en los ministerios también tenemos un liderazgo masculino masivo. A excepción de Dilma, todos nuestros otros presidentes eran hombres que indicaban a otros hombres con perspectivas políticas, económicas y sociales similares, incluyendo la "ceguera" de género en las políticas públicas, especialmente aquellas que permiten mayor poder y representación a las mujeres. Además, conocemos la importancia de crear y mantener la diversidad de puntos de vista en los espacios de toma de decisiones, asegurando un conflicto sano con el fin de posibilitar la construcción de políticas públicas que satisfagan las necesidades de la población.

Entre las tres potencias, es en el poder judicial donde encontramos una menor discrepancia en la participación femenina, a pesar de la falta de representatividad de las mujeres en los tribunales superiores (18% de las vacantes en los cinco tribunales más altos).

Todo el rescate histórico de la lucha por el derecho de la mujer y sus logros, así como los datos que se discuten en este texto, nos muestran que incluso en un contexto más favorable, en los gobiernos que han invertido un poco más en políticas sociales lo que aun se sobresale es la ejecución de políticas para las mujeres confinadas a una secretaría o consejo, que no influyen en el gobierno de manera global.

En los últimos trece años, hemos tenido muchos avances, como los Planes Nacionales de Política para las Mujeres, los que detenían muchos programas y acciones, así como buscaban una agenda intersectorial, a través de acciones presupuestarias con varios ministerios, además de determinar la transferencia de recursos a los estados y municipios. Sin embargo, hay una dificultad en el desarrollo de esas acciones debido a la falta de presupuesto y autonomía de la SPM, lo que nos hace reflexionar sobre lo mucho que todavía tenemos del patriarcado, aunque sea más velado, en nuestra sociedad y hasta qué punto hubo efectivamente un compromiso político con la promoción de la igualdad de género, porque sólo la creación de una estructura, por más representativa que pueda ser, no es capaz de desarrollar los avances históricamente requeridos en un territorio tan amplio y diverso como el de nuestro país.

También debemos ser conscientes de que la construcción de políticas públicas para un beneficiario "neutral" ha contribuido para la perpetuación de las desigualdades y que no hemos logrado los medios que realmente nos permitirían alcanzar realmente la construcción de la autonomía de la mujer y la promoción de una cultura de igualdad de género.

*A desigualdade está sendo mantida (ou até pior, agravada) e invisibilizada, porque os processos de monitoramento e avaliação não a consideram como problema. E os poucos programas que existem para enfrentar as desigualdades, têm recursos mínimos. Por força da lei, toda ação que os governos (municipal, estadual e federal) podem orçar e desenvolver tem de estar contemplada no Plano Plurianual - PPA. Mas, por outro lado, nem todas as ações que estão programadas no PPA têm obrigatoriamente que ser desenvolvidas pelo governo. Daí porque consideramos fundamental a incidência política sobre o PPA - esse momento do Ciclo Orçamentário quando se definem as diretrizes da política e as ações que lhes dão consequência. Quando se perde esse momento, a experiência da luta feminista demonstra, que fica quase impossível acomodar em algum cantinho projetos a serem desenvolvidos (Articulação de Mulheres Brasileiras, 2009: 25).*

Por último, lo que visualizamos es un gobierno estafador, que se guía por una retracción estatal, con la adopción de medidas que reducen las políticas de protección social y los beneficios de transferencia de renta<sup>16</sup>, que aún hoy se establecen como una de las vías de integración social de la mujer, tanto en el mercado laboral como en el espacio público. Con los cortes en esas esferas tenemos un crecimiento de modalidades de trabajo flexibles y un retorno al trabajo doméstico y a la atención no remunerada que, como hemos visto, históricamente caen sobre las mujeres, reanudando su subordinación y vulnerabilidad. Según Santos (2011:76-77), "todos os cortes nas despesas sociais do Estado representam sobrecarga para a sociedade-providência e sobretudo para as mulheres, que são consabidamente as grandes artesãs da sociedade-providência".

Además, lo que hemos visto en la coyuntura actual es el desmontaje de las acciones dirigidas a los derechos de la mujer: la extinción del Ministerio de las Mujeres, la Igualdad Racial, la Juventud y los Derechos Humanos, vinculando a nueva Secretaría de las Mujeres con el Ministerio de Justicia y Ciudadanía (medida provisoria no. 726 de 12/05/2016); nombramiento de la socióloga y "ex feminista" Fátima Pelaes (PMDB-AP) para la Secretaría de Políticas para las Mujeres; el gobierno extremadamente masculino de Michel Temer; la presentación de la primera dama en los medios de comunicación como modelo de mujer por tener las calificaciones de "bella, recatada y casera"<sup>17</sup> y su indicación para la dirección del programa "niño feliz" coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social y Agrario (MDSA)<sup>18</sup>; corte del 40% del presupuesto de 2017 para las Políticas de las Mujeres y no olvidemos el episodio irrespetuoso en el que el equipo de Temer, durante su gobierno interino, ordenó cortar la comida de Dilma Rousseff en el Palácio da Alvorada. Vemos un retorno de la "primera Damismo" y políticas asistencialistas, dirigidas a mujeres "necesitadas", es decir, detrás de la concepción actual del Estado, el modelo económico adoptado y las acciones implementadas tenemos la deconstrucción de la idea de que mientras ciudadanas tenemos derechos, en un enorme retorno al patrimonialismo, acompañado por la reinventación y la perpetuación ideológica del patriarcado, los cuales procedidos de la sociedad colonial.

La repetición histórica de causar cambios en los indicadores y comportamientos de las desigualdades sociales sin moverse en su estructura, mediante cambios en la legislación y las acciones de los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) en el intento débil y frágil de buscar la equidad de género, no consolidaron la ciudadanía de las mujeres y dejaron el espacio abierto para que el desmantelamiento llegase a remolque de un gobierno con un modelo de Estado conservador y distante de las minorías. El rescate de nuestra formación nos muestra que es indispensable

*[...] Para fazer o enfrentamento deste debate e atuar melhor na disputa de orientação das políticas para mulheres, [...] afirmar o tipo de Estado que nos interessa no presente e a compressão*

16 Ya como gobierno interino, toda la estructura del Estado ha sido alterada, con la extinción de varios ministerios vinculados a programas sociales. Tuvimos en los días siguientes del gobierno el debilitamiento y desmontaje del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS); El fin de los subsidios a los bajos ingresos en Programa Minha Casa, Minha Vida; amenaza de corte en el programa Bolsa Família; suspensión de Programa de Financiamiento Estudiantil (FIES), Programa Universitario para Todos (ProUni) y PRONATEC; la transferencia al Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) de la gestión de los recursos contra la sequía en el noreste; la revisión de la demarcación de tierras y expropiaciones indígenas; las propuestas para la reforma de las pensiones, el trabajo y la escuela secundaria y la Propuesta de Enmienda a la Constitución (PEC) 241/55, conocido como el PEC del techo, que imponen un límite al gasto público para los próximos 20 años.

17 Ver informe: Linhares, Juliana. Marcela Temer: bela, recatada e "do lar". Veja. Abril, 2016.

18 Según el ministro Osmar Terra, el programa buscará satisfacer alrededor de 4 millones de niños de cero a cuatro años que son beneficiarios del Programa Bolsa Família, que serán atendidos en casa para la evaluación médica, psicológica y pedagógica. Según uno de los asesores presidenciales, Marcela Temer es madre y tiene todas las cualidades necesarias para actuar en el área social (Iglesias y Barreto, 2016).

*dos sentidos da luta feminista nas políticas públicas. Estas parecem ser duas proposições que precisamos elaborar de forma mais explícita e precisa. Por isto, doravante precisarão estar permanentemente no foco de nossos debates (Articulação de Mulheres Brasileiras, 2009: 15).*

## Consideraciones finales

La literatura relativa a la formación de la sociedad brasileña (interpretación de intelectuales como Gilberto Freyre, Caio Prado Jr., Sérgio Buarque de Holanda, Celso Furtado y Florestan Fernandes) contribuye, indiscutiblemente, a los innumerables intentos de explicar la constitución de nuestros aspectos sociales, políticos y económicos, permitiendo la comprensión de tales rasgos impactantes de nuestro comportamiento, como individuos y sociedad, y su origen temporal tan distante. Entre esos rasgos destacamos en este artículo el carácter patriarcal de la sociedad y del Estado brasileño, que a pesar de las "revoluciones" en nuestro país y los cambios de perspectivas impuestas por las transformaciones globales que nos han golpeado, existieron a lo largo de nuestra historia y sigue siendo hoy, como hemos demostrado.

A pesar de la mayor aproximación entre la esfera pública y la privada, no hubo mayor participación política o económica de las mujeres en esa "esfera pela própria origem patriarcal do estamento burocrático no contexto de um patrimonialismo patriarcal" (Aguiar, 2000: 303). Las mujeres siguen siendo las principales responsables de las actividades domésticas y de atención, no contabilizadas en términos monetarios, que las sobrecargan por la acumulación de esas obras con un trabajo formal, incluso revelando el mantenimiento del modelo familiar tradicional. Realidad más cruel para la mujer rural.

La persistencia de una dicotomía entre las esferas pública y privada también puede verse en la escasa presencia de las mujeres en los espacios de decisión. Y vale la pena enfatizar que incluso llegando a algunos espacios de la vida pública, esa democratización, como ya se ha señalado, no ha llegado a la mujer en la esfera privada, siendo todavía uno de sus grandes retos y "cabendo ponderar que ela é imprescindível para a própria democratização do espaço público" (Piovesan, 2006: 51). Visualizamos tan pronto como ese modo de dominación y explotación sobre las mujeres lejos de extinguirse, ha sido capaz de mejorar a lo largo de la historia de nuestro país, incluso con los avances que hemos logrado en los derechos de las mujeres. Por lo tanto, estamos de acuerdo con Saffioti (2004:104) en que la base del patriarcado no ha sido destruida, pues

*[...] não basta que uma parte das mulheres ocupe posições econômicas, políticas, religiosas etc., tradicionalmente reservadas aos homens. [...] qualquer que seja a profundidade da dominação-exploração da categoria mulheres pela dos homens, a natureza do patriarcado continua a mesma.*

Entendemos que los cambios que tuvimos entre los años 2003 y 2016 en la organización del Estado y en nuestro ordenamiento jurídico no lograron una transformación cultural en las relaciones entre hombres y mujeres. Así, siguen siendo el patriarcado privado, basado en los grupos domésticos, y el público que corresponde a la esfera del Estado, reflejado en las más diversas dimensiones. Por último, consideramos que nuestras interpretaciones, resultado de lecturas amplias sobre el Brasil, están lejos de agotar ese debate. Priorizamos las relaciones existentes en la estructura social para contribuir, de manera inicial, para la contextualización de la "ceguera" histórica del género en nuestro país y potenciar nuevos debates, especialmente en el contexto actual de desmontaje de las políticas sociales y regresiones en los derechos que ya pensábamos estar consolidados. 🇧🇷

## Referencias

- Aguiar, Neuma, 2000. "Patriarcado, Sociedade e Patrimonialismo". Soc. estado. 15: 303-33.
- Articulação de Mulheres Brasileiras, 2009. "Articulando a luta feminista nas políticas públicas: desafios para a ação do movimento na implementação das políticas". Brasília: AMB.
- Brasil, 2003. Medida Provisória nº 103, de 1º de Janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.
- Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Seção 1, Edição Especial.
- Brasil, 2015. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Relatório Anual Socioeconômico da Mulher. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres.
- Costa, Ana Alice Alcantara, 2005. "O movimento feminista no Brasil: dinâmicas de uma intervenção política". Revista Gênero. 5: 9-35.
- Coutinho, Carlos Nelson, 2008. Contra a Corrente: ensaios sobre democracia e socialismo. 2ª edição. São Paulo: Cortez.
- Freyre, Gilberto, 2003. Casa-grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 481ª ed. rev. São Paulo: Global.
- Furtado, Celso, 2003. Formação Econômica do Brasil. 32ª Ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- Gênero e Número, 2016. "Gênero fantasma": o desafio de classificar os dados de gênero da política. Disponível em: <http://www.generonumero.media/genero-fantasma-o-desafio-de-classificar-os-dados-degenero-da-politica/> Acessado em: 25 de jan de 2017.
- Guimarães, Samuel Pinheiro, 2012. "Democracia e Desigualdade: mulheres e STF". Revista Carta Maior. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Democracia-e-Desigualdade-Mulheres-eSTF/4/25765>. Acessado em: 25 de jan de 2017.
- Gurgel, Telma, 2010. "Feminismo e Luta de Classe: história, movimento e desafios teórico-políticos do feminismo na contemporaneidade". In: Seminário Internacional Fazendo Gênero. p.01-09.
- Holanda, Sérgio Buarque de, 1995. Raízes do Brasil. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras.
- Iglesias, Simone; Barreto, Eduardo, 2016. "Marcela Temer assumirá cargo em programa social - Primeira-dama vai atuar no Criança Feliz, lançado para atender crianças do Bolsa Família". O Globo. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/marcela-temer-assumira-cargo-em-programa-social20030560>. Acessado em 25 de janeiro de 2017.
- Libório, Bárbara, 2016. "Deputadas levam ao Congresso 1/3 das propostas que avançam em direitos das mulheres". Gênero e Número. Disponível em: <http://www.generonumero.media/deputadas-levam-ao-congresso-13-das-propostas-queavancam-em-direitos-das-mulheres/> Acessado em: 25 de jan de 2017.
- Luna, Patrícia, 2016. "Mulheres não são nem 1/3 dos parlamentos na América Latina; Brasil só fica à frente do Haiti". Gênero e Número. Disponível em: <http://www.generonumero.media/mesmo-com-avanco-em-leis-america-latina-naocheга-%E2%85%93-de-representatividade-feminina-nos-parlamentos/> Acessado em: 25 de jan de 2017.
- Matos, M; Paradis, C. G, 2014. "Desafios à Despatriarcalização do Estado brasileiro". Cadernos Pagu. 43: 57 - 118.
- Mazotte, Natália, 2016. "Legislativo é o mais desigual dos três poderes em representação feminina". Gênero e Número. Disponível em: <http://www.generonumero.media/legislativo-e-o-mais-desigual-em-representacaofeminina-dos-tres-poderes/> Acessado em: 25 de jan de 2017.

- Miranda, Cynthia Mara, 2009. Os movimentos feministas e a construção de espaços institucionais para a garantia dos direitos das mulheres no Brasil. NIEM/UFRGS.
- Moreno, Renata, 2014. "A Economia na Agenda Política do Feminismo". In: MORENO, Renata (Org.). Feminismo, economia e política: debates para a construção da igualdade e autonomia das mulheres. São Paulo: SOF Sempre Viva Organização Feminista.
- Nader, Maria Beatriz, 2005. "A presença feminina no mercado de trabalho no Brasil e no Espírito Santo: dos tempos coloniais aos dias atuais". Dimensões – Revista de História da Ufes. 17: 197 - 2011.
- Paim, J. S, 2008. "Pensando a sociedade e o estado no Brasil". In: Paim, J. S. Reforma sanitária brasileira: contribuição para a compreensão e crítica [online]. Salvador: EDUFBA; Rio de Janeiro: FIOCRUZ.
- Paulani, Leda, 2012. "A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história". IPEA, Boletim de Economia e Política Internacional. 10: 89 - 102.
- Paradis, Clarisse, 2014. "A Luta Política Feminista para Despatriarcalizar o Estado e Construir as Bases para a Igualdade". In: Moreno, Renata (Org.). Feminismo, economia e política: debates para a construção da igualdade e autonomia das mulheres. São Paulo: SOF Sempre Viva Organização Feminista.
- Piovesan, Flavia, 2006. "Direitos Cívicos e Políticos: a conquista da cidadania feminina". In: UNIFEM; FUNDAÇÃO FORD; CEPIA. O Progresso das Mulheres no Brasil. UNIFEM: Brasília.
- Pinto, Giselle, 2006. "Mulheres no Brasil: esboço analítico de um plano de políticas públicas Para mulheres". In: Anais do XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais. Caxambú – MG: ABEP.
- Piscitelli, Adriana, 2004. "Reflexões em torno do gênero e feminismo". In: Costa, Claudia de Lima; Schmidt, Simone Pereira (Org.). Poéticas e políticas feministas. Florianópolis: Mulheres.
- Prado Jr., Caio, 2011. Formação do Brasil Contemporâneo: colônia. São Paulo: Companhia das Letras.
- Saffioti, H. I. B, 2004. Gênero, Patriarcado e violência. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- Silveira, M. L, 2004. "Políticas Públicas de Gênero: impasses e desafios para fortalecer a agenda política na perspectiva da igualdade". In: Godinho, T.; Silveira, M.L. (orgs). Políticas Públicas e Igualdade de Gênero. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher.
- Soares, Ricardo Pereira, 2012. "A Concepção de Família da política de Assistência Social – desafios à atenção às famílias homoparentais". Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Política Social – PPGPS da Universidade de Brasília – UnB, Brasília.
- Souza, Juliana, 2015. "O gênero da recessão: quando os modelos de gestão e as políticas econômicas neoliberais definem as posições de sujeito das mulheres". Revista Lusófona de Estudos Culturais. 3: 257-268.
- Teles, Maria Amélia de Almeida, 1999. Breve História do Feminismo no Brasil. São Paulo: Brasiliense..

## Sobre los autores/ About the authors

Azevedo, Lidianny Alexandre es estudiante de Programa de Posgrado de Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad Federal de Ceará. Psicóloga en la Prefectura de Maracanaú. Ávila, Marta Dulcélia Gurgel es estudiante de Programa de Posgrado de Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad Federal de Ceará. Analista de Planeamiento y Gestión en la Prefectura de Fortaleza. Sales, Celecina de Maria Veras es doctorado en Educación por la Universidad Federal de Ceará, Post-Doctorado por el Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de Lisboa. Profesora Asociada de la Universidad Federal de Ceará.

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

[ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)

## Principales determinantes y alternativas de política pública ante los cambios actuales de las políticas de Norteamérica en el contexto del neoproteccionismo

Hernández Dorado, Luis Enrique

*Universidad Nacional Autónoma de México*

 luishdorado91@gmail.com

Martínez Marca, José Luis

*Universidad Nacional Autónoma de México*

 joslumm21@hotmail.com

Documento recibido:	15 octubre 2017
Aprobado para publicación:	26 febrero 2018

---

### Resumen

En la actualidad, los principales determinantes adversos que presentan las economías de mercado a nivel mundial, obedecen a la política económica neoliberal aplicada a finales de los años setenta, sobre todo para las economías emergentes. Esta aplicación, funciona mediante el libre flujo de capitales, desregulación comercial y financiera, así como la reducción de la participación del Estado en la economía. Una de las variables que están influyendo en la actual situación de México caracterizada por el bajo crecimiento económico en 2016 y 2017 ha sido la reducción del precio del petróleo, lo cual se explica por el aumento de la oferta mundial del hidrocarburo como por la desaceleración de China y los cambios actuales de política de Norteamérica en un contexto de Neoproteccionismo. En este sentido, cuando el desarrollo se esfuma, conviene que Estado y mercado dejen de ser excluyentes para tornarse complementarios. En México con una política industrial selectiva y un sólido compromiso empresarial, se podrán retomar el crecimiento, así como subsanar cuestiones sociales con frecuencia relegadas por las reglas de la globalización.

Quizás estamos situados en el tránsito hacia un nuevo régimen de política económica de carácter mundial que traerá consigo trastornos antes de ofrecer a plenitud sus beneficios. Ante ello, el impacto de los precios internacionales del Petróleo que siguen en mínimos históricos y el tipo de cambio que ha alcanzado un máximo histórico de 22 pesos, correspondiente a la incertidumbre de la política actual neoproteccionista de Norteamérica. Sin embargo, el mayor riesgo para México es la política monetaria que siga en el futuro próximo la Reserva Federal (FED) en cuanto al nivel de tasas de interés de referencia de los fondos federales y la incertidumbre en la política económica de Estados Unidos ante los anuncios de renegociación o ruptura del TLCAN en 2018. Por tanto, la Política Pública de México a mediano plazo ante los cambios actuales e el contexto del Neoproteccionismo, serán abordadas a partir del pensamiento Postkeynesiano, el cual establece en tanto el Estado no regule la actividad económica del mercado -el cual siempre se mantiene en desequilibrio-, seguirán manteniéndose las condiciones de inestabilidad de precios de las mercancías y por ende los niveles de las tasas de interés tanto nacionales como internacionales, con impacto directo en el financiamiento a la inversión productiva y con ello se limitando el desarrollo económico de largo plazo sobre todo de los países emergentes como México.

## Palabras clave

Política económica, neoproteccionismo, política pública, inversión productiva, crecimiento

---

## Abstract

Currently, the main adverse determinants of market economies worldwide are due to the neo-liberal economic policy applied to the last years of the seventies, especially to emerging economies. This policy works through the free flow of capital, commercial and financial deregulation, as well as the reduction of the state's participation in the economy. One of the variables that are influencing the real situation in Mexico is the reduction in the economic price in 2016 and 2017 has been the reduction in the price of oil, which is explained by the increase in the global supply of hydrocarbons as well as the slowdown in China and current changes in North American politics in a context of Neoprotectionism. In this sense, when development disappears, it is convenient that State and market cease to be exclusive to become complementary. In Mexico, with a selective industrial policy and a solid business commitment, growth can be resumed, as well as tackling social issues often relegated by the rules of globalization. As we are in the transition to a new economic policy regime of a universal nature that can lead to a disorder before offering its full benefits.

Faced with this, the impact of international oil prices that remain at historical lows and the exchange rate that has reached a historical maximum of 22 pesos, corresponding to the uncertainty of the current North American policy of neoprotection. However, the greatest risk for Mexico is the monetary policy that the Federal Reserve (FED) will follow in the near future regarding the level of reference interest rates of federal funds and the uncertainty in the economic policy of North America before the announcements of renegotiation or rupture of NAFTA in 2018. Therefore, Mexico's Medium-term Public Policy in the face of current changes in North American Policies in the context of Neoprotectionism will be addressed from Post Keynesian thinking. This establishes as long as the State does not regulate the economic activity of the market - which always remains in imbalance-, the levels of both national and international interest rates will continue to be maintained, with a direct impact on the financing of productive investment, thereby limiting the long-term economic development especially from emerging countries.

## Keywords

Economic policy, neoprotectionism, public policy, productive investment, economic growth

## I. Mayor Recurrencia de los Desajustes en la Economía de Mercado

El colapso del comercio mundial y de los flujos de crédito, así como de una aguda contracción de la actividad productiva y del empleo, fueron resultado engran medida por los efectos negativos de la crisis financiera presentada en 2008 en la economía norteamericana, manifestada por la crisis hipotecaria que dio lugar a una pérdida de valor de los créditos hipotecarios ante la reducción de su pago por parte de los compradores, dando lugar a un problema de ingreso para las empresas hipotecarias con lo cual se redujo el valor de sus acciones creando las condiciones de un riesgo sistémico del sistema financiero norteamericano que obligo a la Reserva Federal de Estados Unidos de América a intervenir para reducir dicho riesgo mediante una política de expansión de la liquidez y de compra de valores subprime<sup>1</sup> de las empresas hipotecarias.

En este sentido, bajo el paradigma actual la conformación de políticas públicas orientadas a solucionar el crecimiento económico y mejorar la distribución de la riqueza de manera equitativa han pasado a un segundo plano, quedando principalmente con base la pérdida de la regulación del Estado y quedando por tanto, limitaciones amplias a las políticas públicas bajo el Neoliberalismo. En consecuencia, el principal objetivo de la política pública ha sido lograr la estabilidad de precios y fortalecer el comercio y los flujos de capital que buscan debilitar y fragmentar a los Estados Nacionales, con los consecuentes efectos negativos en la eficacia de las políticas públicas orientadas a la inversión pública y la generación de empleos aunado al debilitamiento del sector salud y sobre todo la orientada caída de inversión en la educación pública. Así para el caso de México el Neoliberalismo ha dado estos resultados recientemente:

<sup>1</sup>Una hipoteca subprime o basura es una hipoteca de alto riesgo y que por lo general no cuenta con ningún aval, por lo que la probabilidad de que el adquirente de la hipoteca no pague su deuda, es muy elevada. Algunas entidades financieras en los Estados Unidos se especializaron en ofrecer hipotecas a personas que no podían certificar una capacidad de pago, no podían garantizar el pago de la hipoteca, razón por la cual se convierte en una hipoteca del altísimo riesgo.

*"El mediocre desarrollo de la economía ya experimenta reducción de los ingresos disponibles per cápita, no sólo en dólares<sup>2</sup> sino en pesos. En efecto, si se suman las tasas de crecimiento demográfico (1.1%) y la de la productividad (1.2 a 1.5%), todo indica que un ritmo de expansión del producto de alrededor de 2% no basta para sostener en ascenso el bienestar medio de la población, singularmente cuando la inversión es baja se instrumentan recortes al gasto público –con fines antiinflacionarios- y prevalece una alta, insostenible concentración del ingreso (60% más del producto es absorbido por 10% de la población más rica). Esa situación configura la otra gran falla de la estrategia económica nacional, la de deshumanizar el desarrollo."<sup>3</sup>*

Por ello, dentro de las principales herramientas de política pública que se encuentran asociadas al Neoliberalismo en la actualidad se encuentra el debilitamiento del Estado a partir de reducir su gasto público de inversión, un escaso nivel de mejora de los cuerpos de seguridad pública, elevado gasto corriente lo cual fomenta opacidad en el uso de los recursos públicos y fortalece la corrupción. En el mismo tenor, la política pública predominante que se ha establecido ha sido la del control de precios domésticos aunque a partir de 2016 y 2018 se ha visto limitada por la constante devaluación del peso contra el dólar. Además, en el contexto del gobierno de Donald Trump se han establecido acciones proteccionistas del mercado norteamericano, como ha sido el caso de la imposición de aranceles de hasta 25% a las importaciones de acero y aluminio.

Por consecuencia, la ineficacia de las respuestas de políticapública para enfrentar el panorama actual en el mundo industrializado, ha frenado drásticamente la expansión también de las economías emergentes<sup>4</sup>. Por tanto, en países industrializados la política macroeconómica adoptada ante el actual panorama ha ignorado las lecciones derivadas de la gran recesión de los años treinta del siglo XX y los apuntes que la teoría derivada de Keynes aportaba a la economía. Es así, que países de la Unión Europea han procedido a contraer con gran fuerza el gasto público sin lograr corregir el desequilibrio fiscal y, mucho menos recuperar el dinamismo económico<sup>5</sup>.

En Estados Unidos, la política fiscal ha tomado un giro contractivo que se combinó con una expansión de liquidez por parte de la Reserva Federal, además de una política industrial muy atractiva. En este sentido, no ha logrado restablecer el flujo de crédito bancario al sector privado ni estimular la inversión, pero se ha ayudado a que el impacto de la crisis de sobre el dinamismo económico y el empleo sea menor en los Estados Unidos.

Es así, que la crisis de 2008 vino a poner en tela de juicio la aplicación de la política macroeconómica aplicada en países latinoamericanos en los años 80's, puntualmente con el Consenso de Washington<sup>6</sup>. Aplicada así, en su versión neoliberal donde se concibe una apertura de los mercados financieros, desregulación económica y el retiro del Estado de toda esfera económica incluyendo la política industrial, dejándose en manos de los agentes económicos privados las decisiones de inversión y por tanto de la dinámica del mercado sobre todo en las economías emergentes.

El énfasis del proceso se ha centrado en la estabilización de los precios y las variables nominales, como su principal objetivo, y se argumenta que la intervención del Estado en la economía tiende a obstaculizar el libre, correcto y eficiente funcionamiento de los mercados. Sin embargo, estos son

---

<sup>2</sup> Las devaluaciones explican una caída en el producto total medido en dólares de 25% entre 2014 y 2016.

<sup>3</sup> Ibarra, David, en Revista Economía-UUNAM, No. 43 Enero-Abril de 2018, Cd. de México, p. 4.

<sup>4</sup> Véase Moreno, 2013.

<sup>5</sup> Ibídem

<sup>6</sup> Ver Pérez Caldentey y Ruiz Nápoles, 2004.

los objetivos principales de la política macroeconómica neoliberal ortodoxa<sup>7</sup>. Todo ello se ha convertido en limitaciones y errores para el desarrollo económico de largo plazo.

Las nuevas discusiones que se han abierto a partir de la crisis de 2008, han generado fuertes críticas a la economía de mercado en el área de la política fiscal, ya que pierde importancia dentro de la economía y se le ha sustituido en gran medida por el rol que tiene la política monetaria en la búsqueda de la estabilización macroeconómica de los precios. En consecuencia, el principal expediente para combatir la crisis sigue siendo las tasas de interés bajas – como medio de promover el crédito y el gasto- complementados, si es necesario con la inyección de liquidez por la vía de la compra de activos privados o públicos por los bancos centrales con la esperanza de reactivar las economías<sup>8</sup>.

Es así que a partir de la puesta en marcha de la política neoliberal, la participación del Estado en la esfera de la actividad económica perdió fuerza y con ello se ha limitado y obstaculizado los proyectos de inversión de largo plazo. Al mismo tiempo, la importancia que tiene el gasto público y los impuestos como instrumentos de influencia del sector público dentro de la política macroeconómica se han deteriorado de manera que han sido sustituidos por instrumentos de política monetaria, como son los controles a la liquidez vía base monetaria y objetivos de inflación asociados al manejo de la tasa de interés libre de riesgo del banco central.

Por tanto, la política fiscal como política contracíclica, ha quedado abandonada sobre todo en los países emergentes, donde en su mayoría la recaudación y los ingresos fiscales son muy débiles. Es por ello, que los señalamientos teóricos de Hyman Minsky sobre la inestabilidad inherente de los mercados financieros, y de los patrones por crear sistemáticamente burbujas especulativas en mercados clave, tarde o temprano explotan con repercusiones macroeconómicas sin precedentes<sup>9</sup>.

Por su parte, el objetivo de los agentes económicos privados es el de maximizar sus beneficios y reducir sus costos por ello aquellas actividades económicas que no presenten estas características son consideradas como específicas del Estado como la seguridad social, educación entre otras dirigidas a la atención de la población de menores recursos, ya que no le resultan de altas ganancias o en dado caso están sujetas a condiciones legales y constitucionales que no se pueden modificar en el corto plazo<sup>10</sup>. Sin embargo, en el caso de México se ha insistido en abrir el mercado de sectores estratégicos a la iniciativa privada como lo son Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad, de ser Organismos Descentralizados del Gobierno Federal pasaron a ser Empresas Productivas del Estado<sup>11</sup>.

Bajo el esquema de la política económica neoliberal, es evidente que las políticas públicas que surgen, entre las que se encuentran el gasto para el desarrollo social en la economía, tenderán sólo a ser un paliativo contra la desigualdad que genera la política económica neoliberal y nunca una solución. Además, esta política promete a los gobiernos de economías emergentes; competitividad, estimulación del libre acceso a los recursos de capital y tecnológicos así como una estructura económica flexible. Todo ello, para el desarrollo en las condiciones de inversión extranjera y nacional, generando así un crecimiento económico sostenido, una estabilidad de precios y los más altos niveles de bienestar.

<sup>7</sup>Visión Convencional de la economía (Mainstream). Ver, Blanchard, 2010

<sup>8</sup>Véase Ibarra, 2017

<sup>9</sup> Ver Moreno, 2013.

<sup>10</sup>Véase Padilla y Martínez, 2014

<sup>11</sup> Reforma al artículo 25 constitucional

Sin embargo, las acciones de la política neoliberal no han logrado los objetivos previstos, por el contrario los resultados sólo se han reflejado en un bajo crecimiento y mayores desajustes en el mercado, es así distan de ser pertinentes en la aplicación en la economía, para el logro de un desarrollo sostenido de largo plazo.

En este sentido, el actual presidente de los Estados Unidos Donald Trump ya ha pedido a Europa, Japón y otros países que compartan el financiamiento de los gastos comunes en defensa, quizás con debilitamiento de la Organización del Atlántico Norte (OTAN). Asimismo, ha expresado y tomado acciones con esbozos de neoproteccionismo frente a la política tradicional de fronteras abiertas. Y, en su primer presupuesto ya perfila desgravación impositiva a la renta de los ingresos más altos. Independientemente de su validez intrínseca, la nueva política norteamericana ha creado incertidumbre mundial sobre una posible vuelta al aislamiento o a una especie de neoproteccionismo<sup>12</sup>.1

Ante este escenario, donde podemos observar que mientras en 1956 y 1973 el ritmo de ascenso del producto mundial fue de 5%, cifra que se reduce a 3.3% de 1979 a 2016. Por otro lado tenemos que en materia de comercio internacional cae de 64% a 3.0% anual entre 1999 y 2008 y 2004 a 2018.<sup>13</sup>

Por consecuencia, se requiere un modelo de crecimiento y de políticas públicas más eficientes que consoliden el proceso de desarrollo y de bienestar social a largo plazo. Entre las más importantes podemos señalar la orientada hacia la mejora en el consumo interno y el bienestar de la población bajo la óptica Postkeynesiana en donde primero sea el estado el regulador y rector del proceso mediante una política pública eficiente basada en la Refuncionalización del papel del Estado en el gobierno y en la aplicación de la política pública.

Bajo esta perspectiva, en donde en la actualidad la eficiencia del gasto público es un objetivo en sí y el equilibrio de sus finanzas públicas una necesidad que impone el modelo neoliberal, se puede esperar que la importancia del gasto público en el desarrollo social en México y en la región latinoamericana en donde es aplicado el modelo neoliberal, sea significativa, a pesar de que sus gobiernos estén conscientes de que el modelo actual ha profundizado la desigualdad social y la pobreza en América Latina, por ello es necesario proponer la necesidad de la Refuncionalización de un Estado Latinoamericano que oriente sus esfuerzos y políticas públicas a la mejora de las condiciones de desarrollo social y la promoción de sus mercados domésticos y crecimiento sostenido de largo plazo pese a que ello signifique una ampliación del gasto público en inversión productiva, infraestructura y desarrollo social.

En tanto, la evolución reciente que muestra el proceso de financiamiento hacia el sector real en la economía, por parte de la banca comercial en México, hace necesario que se replante la política de financiamiento en el sentido de que el Estado mediante políticas públicas específicas que tiendan a mejorar primero el costo del crédito tan alto y segundo aprovechar a las instituciones públicas como Nacional Financiera y a la Banca de Desarrollo para que se conviertan en instrumentos fundamentales en el apoyo financiero al sector real de la economía con el objeto de mejorar la productividad y competitividad del sector industrial en un entorno en donde dichos aspectos son fundamentales, dado el proceso de globalización actual de la economía mundial.

Por ello, las condiciones en que actualmente se encuentra el mercado crediticio formal bancario hacen vulnerable a la industria ante los altos costos. Una de las alternativas que han tenido para financiar su capital de trabajo ha sido el crédito obtenido entre sus propios proveedores situación que

---

<sup>12</sup>Véase Ibarra, 2017

<sup>13</sup>Véase Ibarra, 2018, p. 5

los lleva a limitar su ampliación y modernización de maquinaria y equipo para sus procesos de producción y mejora en la calidad y precio de los productos al enfrentar la competencia externa que se ha producido desde la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio con América del Norte desde 1994. De modo que de no ampliarse la participación del Estado Mexicano en la regulación del mercado bancario y la ampliación de la participación de la Banca de Desarrollo, a través de programas específicos que fomenten la obtención de créditos a tasas competitivas, la situación del sector real de la economía difícilmente podrá mejorar sus condiciones de competencia en el mercado internacional.

En paralelo, se requiere modificar la política monetaria restrictiva dado que el objetivo de mantener como principio básico la estabilidad del poder de compra del peso mexicano se incentiva a mantener tasas reales positivas de los valores públicos con el afán de promover el crecimiento de los activos internacionales, situación que hace que el costo de dicho proceso para las finanzas públicas incremente el costo de la deuda interna, sobre todo si consideramos que la tasa de interés de los bonos del tesoro de EUA, su rendimiento se encuentra por debajo del 1%, en tanto que la de cetes a 28 días en México es ligeramente superior al 7%, lo cual significa un alto costo real de la deuda interna de nuestro país y en consecuencia sobre el aumento del gasto no programable de las finanzas públicas en nuestro país.

En este sentido, la amplia coordinación entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, conjuntamente con Nacional Financiera, se deberá tener como objetivo diseñar un Programa de Financiamiento Nacional que tenga como meta central el de la promoción y regulación en el costo financiero hacia las empresas con el fin de estimular el crecimiento de la producción industrial y de nuevas tecnologías. Con ello el aumento del empleo y en consecuencia del desarrollo del mercado interno, coadyuvando de esta manera a la reducción en los efectos negativos que representan los choques externos registrados en la economía mundial como fueron, por ejemplo, la crisis económica de EUA de 2001, posteriormente la que se registró en el mercado hipotecario en el 2008 y recientemente en 2018 con el ascenso a la presidencia de Donald Trump y el riesgo de que las acciones Neoproteccionistas debiliten la existencia del Tratado de Libre Comercio con América del Norte.

Asimismo, situaciones como las que actualmente se registran en países como Grecia, España e Italia en la Unión Europea, son factores que debemos tener presentes para fortalecer nuestro mercado interno. Sólo con acciones, directas de política monetaria y financiera a través del Gobierno Federal, podremos fortalecer el proceso de ahorro y de inversión en nuestra economía, tal y como fue señalado por Keynes desde la década de los treinta en el siglo pasado. Debemos en este sentido, tener presente que el funcionamiento del mercado no lleva al equilibrio de la economía, dado que registra fallas importantes en su funcionamiento, por ello es necesaria la participación del Estado en la economía.

De no llevarse a cabo, las acciones anteriormente señaladas difícilmente nuestra economía y el sector industrial podrán alcanzar un crecimiento sostenido de largo plazo, en condiciones de mejora continua en la productividad y el empleo en nuestro país. Dejar en manos la solución de este problema al mercado sólo nos puede llevar a crisis económicas recurrentes de mayor vulnerabilidad para la economía mexicana, por ello, es necesario fortalecer nuestro mercado interno tanto en lo financiero como en lo económico con el objeto de mejorar las condiciones de vida de nuestra población y fortalecer no sólo al sector real de la economía sino también al sector financiero.

Por ello, para contrarrestar los desajustes en economías de mercado, es necesario proponer y construir políticas económicas alternas. La evolución histórica de la economía de mercado nos ha demos-

trado, que es importante la participación del Estado en la economía dado que los desajustes del mercado no se corrigen automáticamente, ni tampoco el mercado es el mejor asignando los recursos y fijando los precios, dado que en la realidad no existen los mercados perfectos como lo establece la teoría neoclásica en la economía.

En este sentido, el pensamiento postkeynesiano en la actualidad resulta ser una opción pertinente para los desajustes que la recurrencia de las crisis generan en el aparato productivo<sup>14</sup>, así como resultado la teoría de Keynes para resolver la recesión de los años treinta, se convierte en una alternativa teórica de análisis en la búsqueda de un paradigma teórico aplicable en la actualidad.

De esta forma la recurrencia de las crisis económicas, como las registradas en 1994, 1998, 2008 y más recientemente en 2011 en la Unión Europea con la crisis de sobre-endeudamiento de gobiernos y familias, en donde un común denominador ha sido que todas ellas tienen su origen en el sector financiero, ello no significa que el sector real no retroalimente la proliferación de la misma. Sin embargo, existe una brecha entre los sectores financiero y real, viéndose reflejada en la insuficiencia de financiamiento bancario a la inversión productiva y de un mercado financiero altamente especulativo<sup>15</sup>.

Por consecuencia, el pensamiento postkeynesiano considera una estrategia de política económica para resolver dichos desajustes, mediante la Refuncionalización del Estado lo cual implica la intervención y regulación del Estado vía políticas públicas de fomento al financiamiento de la inversión productiva<sup>16</sup>. En este sentido, la participación e intervención del Estado activamente en la economía, a través del proceso de financiamiento a la inversión se convierte en una alternativa más viable para amortiguar y emerger de la crisis, justamente como lo hizo Estados Unidos después de la crisis de 2008, mediante la inyección de liquidez por parte de la Reserva Federal de Estados Unidos y cuyos resultados fueron positivos ya que evito una crisis sistémica de su sector financiero y evitó mayores efectos negativos en el crecimiento de su sector real, lo cual demuestra en efecto que la política económica alternativa basada en el pensamiento Postkeynesiano es eficaz en términos de mejorar las condiciones del desarrollo de largo plazo.

## II.- Globalización y Precios Internacionales del Petróleo

La economía mexicana, no escapa de los acontecimientos que la globalización presenta. En este sentido, el Fondo Monetario Internacional (FMI) dentro de sus pronósticos redujo el crecimiento económico para México en 2016 y 2017, en dos décimas de punto, para dejar estimaciones de 2.6% para 2016 y 2.9% para 2017<sup>17</sup>. La magnitud es similar al pronóstico que se hace en referencia a las expectativas de los Estados Unidos de América-ya con la nueva administración-, y del mundo en general, para quienes el organismo anticipa una expansión de 2.6% y 3.4%, respectivamente para 2017 y 2018.

Sin embargo, ante un ambiente de incertidumbre, una caída o aumento del crecimiento potencial en el corto plazo de la economía más importante del mundo es impredecible. Ya que las decisiones de política económica del nuevo presidente Donald Trump, han generado incertidumbre en los mercados globales-principalmente industrializados-, y algunos mercados emergentes como el caso de

---

<sup>14</sup>Véase Keynes, 1936.

<sup>15</sup>Véase Kregel, 2008.

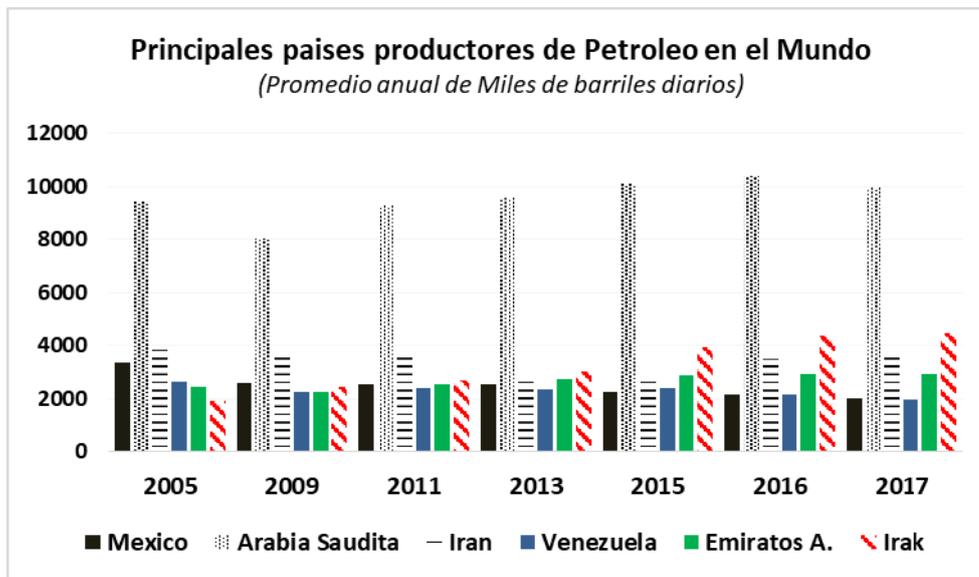
<sup>11</sup>Véase Wray, 2006.

<sup>17</sup>FMI recorta previsión del PIB de México a 2.6% en el 2016, (martes 19 de enero de 2016), El Economista, p.4.

México y de países de la Unión Europea, siendo el punto de partida de la nueva política económica de los Estados Unidos la permanencia y renegociación para 2018 del North American Free Trade Agreement (NAFTA)<sup>18</sup>.

Con ello, la menor demanda de mercancías y de insumos básicos para la producción verá reducidos sus precios internacionales como ha sido el caso del petróleo que ha afectado en particular a la economía mexicana. En este sentido, una relentización de la demanda de petróleo en la primera parte de 2017 y el tirón de la producción en Estados Unidos son algunos de los factores que llevaron a la Agencia Internacional de Energía (AIE) a predecir que el reequilibrio del mercado no llegará al menos hasta una fecha próxima a marzo-abril de 2018.

**Grafica 1**



Fuente: elaboración propia con datos de los Indicadores Internacionales del INEGI.

Como se observa en la gráfica 1, el crecimiento de la oferta petrolera de los principales países productores del mundo, llevando a la cabeza la oferta de Arabia Saudita con una producción del promedio de 10,625 diaria de barriles siendo la más alta desde de 2009 posterior a la crisis financiera de los Estados Unidos. A partir de 2015, la oferta de Irak ha incrementado en promedio 4,382 barriles diarios. Le siguen, países como Irán, Venezuela y los Emiratos Árabes que ofertan en promedio desde 2013, una producción de 2,516 barriles diarios. Sin embargo, para 2017 México ofertó en promedio 2,015 barriles diarios siendo una de las ofertas más bajas del mercado petrolero mundial.

Adicional a lo anterior, la baja demanda de los países emergentes como la India y China, además de la potencia mundial de los Estados Unidos han generado una fuerte repercusión para los precios in-

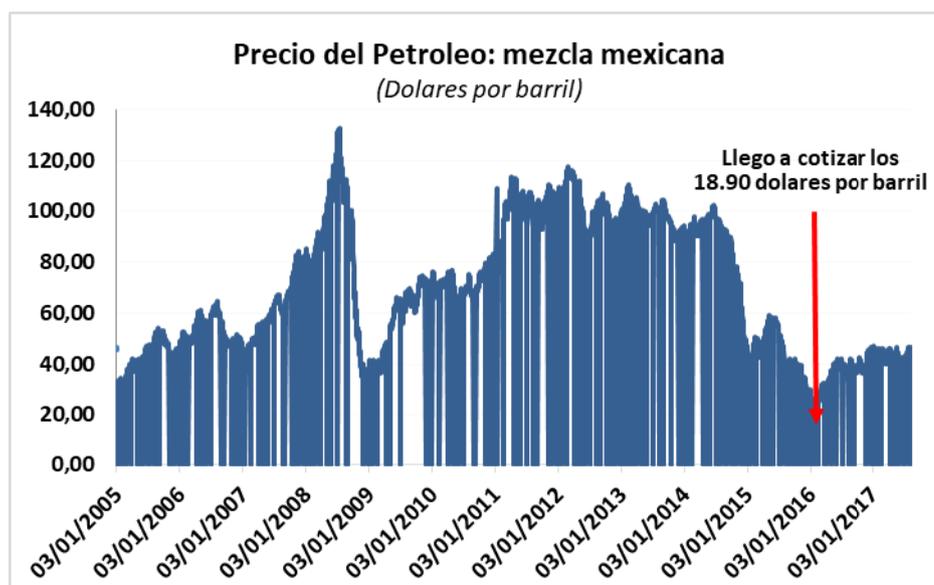
<sup>18</sup>NAFTA o en español, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), es una zona de libre comercio entre Canadá, Estados Unidos y México. El Tratado permite reducir los costos para promover el intercambio de bienes entre los tres países. Este acuerdo es una ampliación del antiguo Tratado de Libre Comercio de Canadá y Estados Unidos que fue firmado el 4 de octubre de 1988 para la formalización de la relación comercial entre los dos países. Sin embargo, en 1990 el bloque entró en negociaciones para ser reemplazado por un tratado que incluyera a México. Entre en vigor en 1994, han pasado más de treinta años y ante la actual postura de la Administración Trump, se espera su renegociación o rompimiento de dicho acuerdo.

ternacionales del crudo. En cierto sentido, se debe a la fuerte incertidumbre que la actual política de los Estados Unidos ha puesto de manifiesto en el mundo del libre mercado, incluso reorientando a la economía más importante hacia el neoproteccionismo y el fortalecimiento del mercado interno.

Por consecuencia, las previsiones económicas presentan al menos tres determinantes de riesgos globales que presionan a la baja el panorama actual de crecimiento mundial. La primera, se trata de la desaceleración de China; segundo, los mayores desajustes en los precios de las materias primas, particularmente el petróleo y el acero, las tensiones neoproteccionistas de los principales países industrializados –Estados Unidos e Inglaterra-, y las consecuencias que conllevan a las economías emergentes como la mexicana.

Así, diversos autores destacan que los precios del petróleo se mantendrán a la baja, ejerciendo presión en los saldos fiscales de los países exportadores de petróleo y lo que esto representa para el crecimiento. De hecho, se estima de acuerdo con el precio supuesto en los mercados de futuros, el promedio simple de los precios del crudo fue de 41.97 dólares por barril en 2016 y 48.21 dólares en 2017<sup>19</sup>.

Grafica 2



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

Sin embargo, la caída del precio del petróleo de la mezcla mexicana llegó a cotizar los 18.90 dólares por barril en el mes de enero de 2016 incluso por debajo del costo de producción. Por ello, los recortes al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del ejercicio fiscal de 2017, trastocaron las inversiones públicas de capital para los años posteriores. Bajo este escenario de precios bajos en la mezcla mexicana y los recortes en el PEF para el último ejercicio fiscal de la Administración actual mantendrán los niveles bajos de crecimiento de la económica mexicana.

Todo lo anterior, ha significado una reducción importante en los ingresos fiscales provenientes por las ventas externas de petróleo, lo que impacta los ingresos fiscales del gobierno federal dado que los mismos representan en la actualidad un promedio del 40% respecto al total de los mismos. De presentarse este escenario sobre la evolución esperada del precio del petróleo, el efecto para México

<sup>19</sup>Ver Cano, 2016.

sería que el Gobierno Federal mantendría el proceso de ajuste en su gasto público como se mencionó líneas arriba, a pesar de haber optado por la contratación de una cobertura petrolera a un precio de 49 dólares el barril para 2016 y parcialmente 2017.

En el mismo tenor, conforme a estimaciones de la consultora RystadEnergy, el precio de producción del crudo mexicano, tras considerar los gastos de capital y los gastos de operación, es de 29.10 dólares por barril, un piso que el crudo mexicano perforo apenas en diciembre de 2015<sup>20</sup>. El costo de producción del petróleo mexicano se encuentra por debajo de los 52.5 dólares de Reino Unido o de los 48.8 de Brasil, pero por encima se registran Arabia Saudita o Irak, de 9.9 o 10.7 dólares, respectivamente, siendo estos dos últimos países del medio oriente los que han visto incrementada su oferta, con lo cual se presiona aún más como se presentó en la gráfica 1.

En consecuencia, las condiciones actuales que determinaron los precios internacionales del petróleo, fueron en buena medida derivados por el aumento de la oferta internacional estimulada principalmente por Arabia Saudita. Por ello, la fortaleza del dólar y los temores sobre un menor crecimiento económico de China han impactado en la cotización del petróleo a nivel internacional, incluida la mezcla mexicana.

El comportamiento de los precios internacionales del petróleo, como lo establecen los bancos Morgan Stanley y Goldman Sachs prevén que al menos el Brent caerá en el rango de los 20 dólares. Derivado de lo anterior, el petróleo está particularmente apalancado al dólar y podría caer entre 10 y 15 % si el billete verde gana un 5% ante los cambios de política de la nueva administración.

Además, el dólar estadounidense y factores fundamentales como lo es, la baja actividad económica mundial y el cambio de paradigma de la economía de mercado al neoproteccionismo de las grandes potencias occidentales, conducen bajo incertidumbre a los precios internacionales del petróleo.

Como destaca David Ibarra, si Estados Unidos decide abatir deliberadamente sus desajustes comerciales por fuerza generara limitaciones al comercio, sobre todo al de algunos países. A mayor abundamiento, la madurez económica alcanzada por China y en menor grado por la India, ya comienza a auspiciar ciclos internos de sustitución de importaciones de bienes tecnológicamente más complejos en detrimento de los intercambios mundiales además estimuladas por el abatimiento presente de las transacciones internacionales<sup>21</sup>.

Por otra parte, en el caso del Gobierno de Canadá si bien es integrante del Tratado de Libre Comercio de América del Norte sus relaciones comerciales con Estados Unidos son relativamente más estables debido a que su comercio es de manufacturas y mantiene una estabilidad importante tanto en su moneda como en su equilibrio comercial y adicionalmente respecto a México su comercio con Canadá representa menos del 10% en términos de exportaciones. Sin embargo, el problema más importante para Estados Unidos y México es el déficit comercial con el país de China en donde se encuentran los principales problemas comerciales y donde ello ha sido un factor importante para Donald Trump establecer mecanismos de protección comercial en su mercado interno.

En este tenor, México también padece esta problemática en el sentido de que, "...el problema planteado por la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y de la balanza de pagos. En 2012 el saldo comercial positivo con Estados Unidos de casi 103 miles de millones de dólares fue absorbido por los saldos negativos en Asia, 96.4 (China tenía más de la mitad) y Europa 19.0.

<sup>20</sup> "Mezcla de Pemex cae a 22.07 dpb, por debajo de costo de producción", (Martes 12 de enero de 2016). Sec. Mercados, El Financiero, p.20.

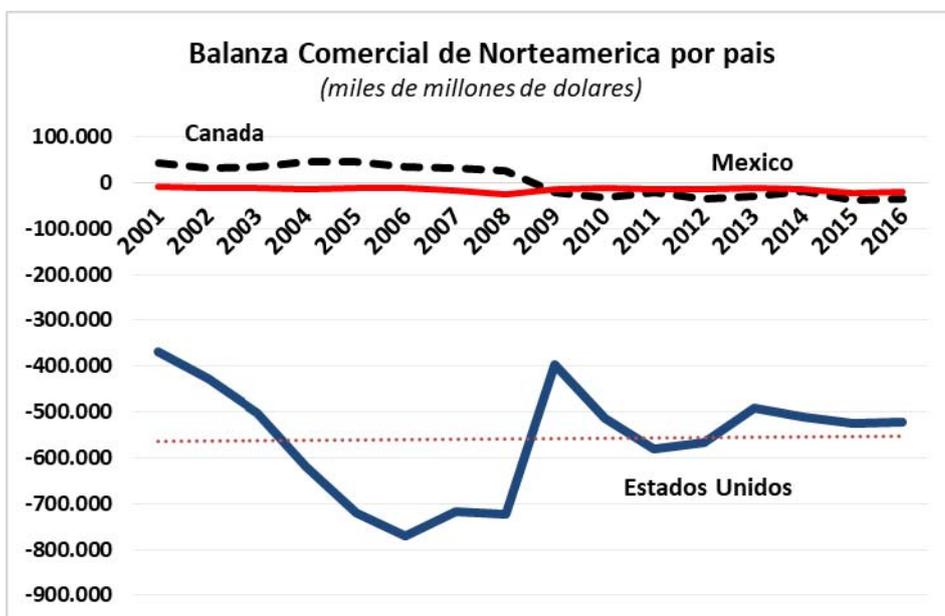
<sup>21</sup> Ver Ibarra, 2017.

En 2016, la primera cifra arrojó 123 miles de millones de dólares positivos (con EUA) y las negativas (China y Europa) 118.4 y 23.0, respectivamente (sólo China subió a 64.1 negativos).<sup>22</sup>

Sin duda, uno de los principales obstáculos que enfrentan los Estados Unidos de América y México, ha sido la fuerte competitividad de la economía de China que representa un problema serio para los EUA. Además, históricamente México ha mantenido una alta concentración e integración de su comercio internacional con EUA y muy limitante con Canadá, razón por la cual se vería afectado de manera importante su relación con China una vez renegociado el Tratado de Libre Comercio en 2018.

En este sentido, es importante destacar que la competitividad que ha mantenido México con China en los últimos años podría ser trastocada ante los embates de Estados Unidos de América ya que la renegociación del Tratado estriba en el saldo negativo que históricamente ha mantenido en su balanza comercial en la región de Norteamérica.

Grafica 3



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Sin duda, las acciones de protección al mercado interno llevadas por los EUA buscan limitar el comercio con China ya que en el caso del Acero, este representa uno de los principales productos a nivel internacional, por ello David Ibarra apunta lo siguiente:

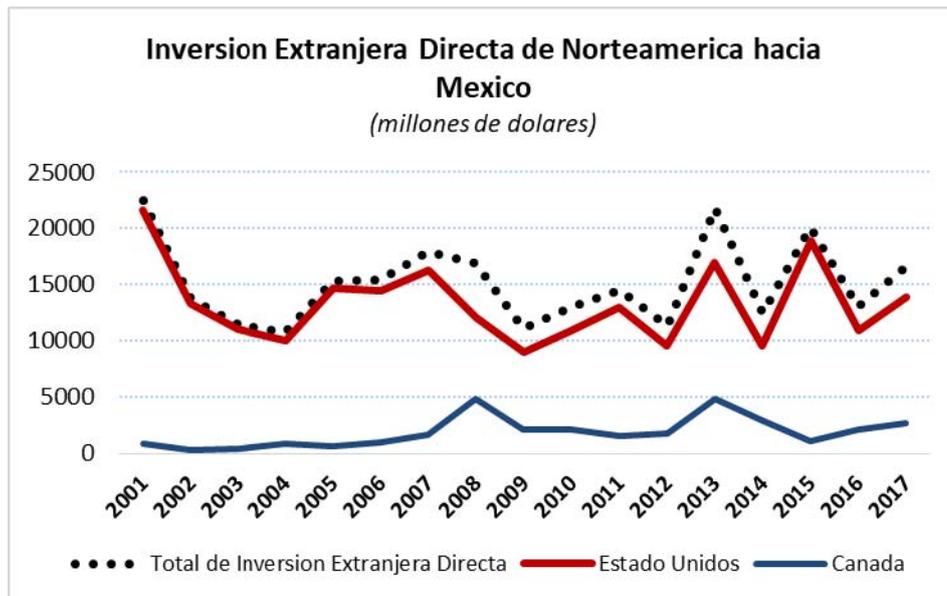
*"La renegociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) fácilmente puede transformarse en una fuente de incertidumbre. Aparte de las peculiaridades negociadoras de presidente Trump, hay realidades difíciles de soslayar. El objetivo norteamericano consiste en reducir sus déficits comerciales. Estados Unidos presentan desajustes significativos de pagos que suman en el período 1990-2016 más de 10.5 millones de millones de dólares. En igual lapso, China, Alemania y Japón tienen superávit acumulados de 5.3, 2.7 y 3.5 millones de millones de dólares (los desajustes con*

<sup>22</sup> Ver, Ibarra, 2018, p. 4

*México representan entre 15 y 20% de ese total). Por ser altos esos desacomodos mundiales no podrían seguir indefinidamente.<sup>23</sup>*

Los desajustes comerciales con otros países del Asia, Europa y en menor medida México, parecen ser uno de los factores más importantes que están dando lugar al proteccionismo por parte de EUA y con ello el abandono de la globalización y libre comercio como está sucediendo en el gobierno de Inglaterra.

**Grafica 4**



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía e INEGI.

Finalmente, las acciones de protección al comercio de EUA para México significarían también una pérdida importante del ingreso vía la inversión extranjera directa como se observa en la gráfica 4. Ya que las inversiones directas de EUA hacia México representan casi el 90% de las inversiones totales, dejando una pequeña brecha a las inversiones provenientes de Canadá hacia nuestro país. Aunado a lo anterior, dicha situación representa una fuente importante de recursos lo cual afectaría directamente los movimientos del tipo de cambio del peso frente al dólar.

Por ello, el establecer políticas de protección al mercado interno de los EUA, no necesariamente será la mejor solución ya que ello impactaría también la tasa de crecimiento y sus costos de producción con lo cual perderían mayor competitividad, por tanto, el regreso al proteccionismo no es la mejor solución para el comercio internacional sino más bien establecer políticas públicas que fortalezcan su mercado interno y la competitividad de sus procesos de producción con el mundo.

<sup>2323</sup> Ver, Ibarra, 2018, p. 4-5

### III.- Expectativas Macroeconómicas de mediano plazo para México: crecimiento y empleo, Tipo de Cambio, Tasas de Interés e inflación.

Como inicio del presente apartado retomaremos una de las reflexiones que plantea Arturo Ortiz Wadgymer en su texto reciente sobre México en la segunda década del siglo XXI, en donde señala:

“El futuro de la economía mexicana es incierto, en cuanto que dependerá de la austeridad recesiva con la cual Estados Unidos haga frente a una deuda pública externa de 14 billones de dólares que el Departamento del Tesoro ha dado a conocer a la prensa mundial; lo cual implica requerimientos de reducción de importantes sumas de gasto público y de austeridad que harán que baje el precio de las materias primas”<sup>24</sup>.

En consecuencia, las estrategias de crecimiento hacia afuera como sostén del desarrollo comienzan a manifestar debilidades. De un lado, crean desequilibrios acumulativos, acaso insostenibles, entre las balanzas de pagos de los países. Aun economías tan sólidas como la de Estados Unidos, resienten déficit que oscilan entre 500 y 700 miles de millones de dólares anuales, esto es, desajustes que han hecho de ese país la economía más endeudada del mundo. Ha ocurrido aquí un cambio drástico de realidades: de la escasez mundial de dólares de los primeros años de la posguerra se ha transitado a la superabundancia de dólares, del superávit al déficit de la economía norteamericana<sup>25</sup>.

Por lo tanto, el comercio pierde fuerza desde 2008 hasta quedar por debajo de la evolución del producto mundial. Surge así, una tendencia de neoproteccionismo donde los estados procuran exportar y, a la vez, comprimir importaciones. En esencia, destaca Ibarra, el intercambio deja de ser factor primario de impulso a la producción, mientras crea desajustes comerciales y distributivos. En términos geopolíticos, a ello se suma o sumara la acción de bloques defensivos o enfrentados de países, como resultado de la sustitución del comercio universalmente libre por convenios pragmáticos frecuentemente bilaterales, que tipifican la vuelta al mundo multipolar.

Hoy en día, esos problemas parecen alimentar fenómenos políticos divergentes. La administración de Donald Trump anunció su retirada de la Transpacífico Partnership<sup>26</sup> y quizá siga la de la Transatlantic Trade and Investment Partnership con Europa. La trascendencia de esos arreglos residía en asegurar a la economía más importante del mundo, el compromiso multinacional de sostener un régimen ampliado de apertura, guarecido en tratados internacionales casi inamovibles con reconocimiento de su liderazgo.

Sin embargo, la importancia que el escenario internacional está ocasionando sobre la actividad económica de México durante la segunda década del siglo XXI, sobre todo a partir de la administración de Donald Trump en 2016, donde se visualiza un escenario de incertidumbre de nuestro futuro en el mediano plazo. En este sentido, para contrarrestar el escenario actual se deberá apoyar el fortalecimiento del mercado interno y con ello la necesidad de fortalecer el financiamiento a la inversión pública y privada de carácter productivo a fin de elevar la demanda efectiva del país.

---

<sup>24</sup>Wadgymer, O. Arturo y Rivera, M. Gerardo Co., “...

<sup>25</sup>Ver Ibarra, 2017.

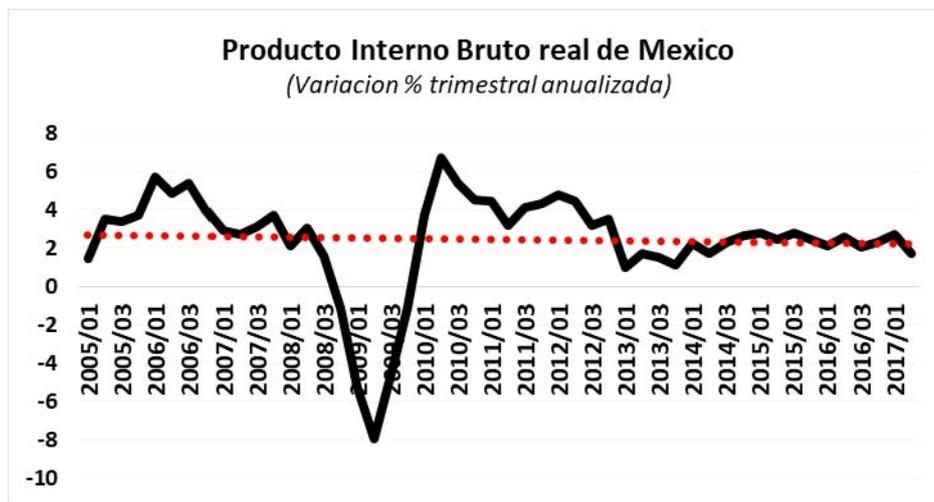
<sup>26</sup>El Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica en inglés: *Trans-Pacific Partnership*, TPP; o simplemente Acuerdo Transpacífico, es un tratado de libre comercio entre varios países de la Cuenca del Pacífico que aborda una variedad de materias de políticas públicas, firmado el 4 de febrero de 2016 en Auckland, Nueva Zelanda. El TPP busca rebajar las barreras comerciales, establecer un marco común de propiedad intelectual, reforzar los estándares de derecho del trabajo y derecho ambiental, y establecer un mecanismo de arbitraje de diferencias inversor-estado.

## Crecimiento y Empleo

En materia de crecimiento, Navarrete destaca que los grandes exportadores tratan de controlar los costos salariales por razones de competitividad internacional. A ello se añaden la alta movilidad geográfica de los capitales y la baja movilidad de la mano de obra para afectar la distribución factorial del ingreso y, además originar ondas de inestabilidad con la subvaloración o sobrevaloración resultante de las monedas. Algo parecido se lee en el documento del FMI, donde destaca que se encuentra en marcha una recuperación cíclica largamente esperada que alcanza la inversión, la manufactura y el comercio internacional<sup>27</sup>.

En este sentido, la economía Norteamericana bajo el esquema de incertidumbre actual se prevé que se acelere a finales de 2018 y 2019, según los pronósticos de crecimiento y tocara 2.3 y 2.5% respectivamente la mejora de las perspectivas a corto plazo refleja el impulso que la economía cobro durante el segundo semestre de 2016, el sólido aumento del consumo y de la distensión prevista en la política fiscal actual.

*Grafica 5*



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

Bajo esta perspectiva nosotros estimamos que para los próximos años tendremos un crecimiento de nuestra economía lento que no rebasará el 2.5% (gráfica de PIB real), debido principalmente a la incertidumbre del panorama externo y en donde México ha continuado por la senda del neoliberalismo económico lo cual fortalece la reducción del gasto público y por ende la contracción de la demanda lo cual nos hace aún más vulnerables a los choques externos y a la inestabilidad del tipo de cambio.

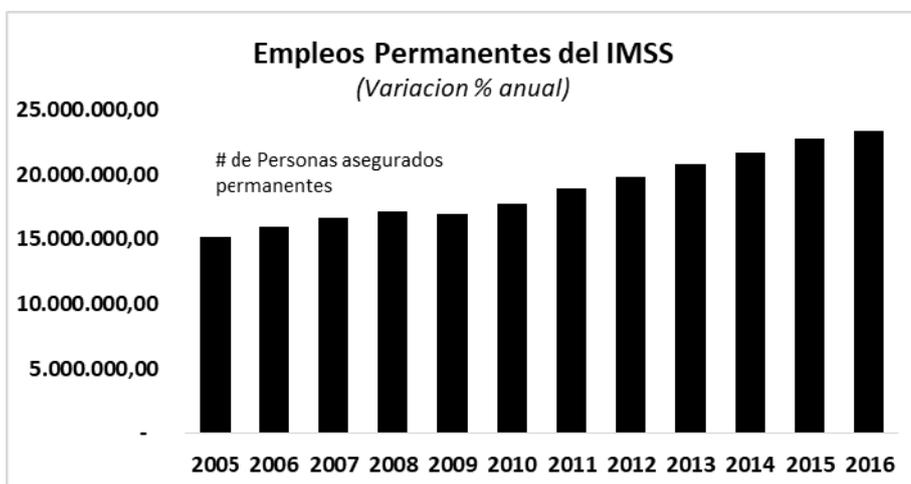
Por ello, es necesario que en los próximos años la política económica de nuestro país se oriente no sólo al mantenimiento de la estabilidad de precios sino también al financiamiento del crecimiento económico bajo una perspectiva teórica postkeynesiana que impulse la demanda efectiva.

En consecuencia, en materia de empleo seguirán las cifras menores a las previstas desde el inicio de la presente administración en el sentido de crear al menos un millón de empleos, dado que apenas en promedio se han generado de 2012 al 2016 apenas 350 mil empleos permanentes en promedio

<sup>27</sup>Ver Navarrete, 2017

por año (ver gráfica 6), lo cual es evidente, además de mantener un lento crecimiento de la demanda efectiva en nuestro mercado interno, favorece el aumento de la pobreza a la vez que impulsa en las zonas urbanas la ocupación informal sobre todo en el sector servicios de la economía y en particular en el comercio informal.

**Gráfica 6**



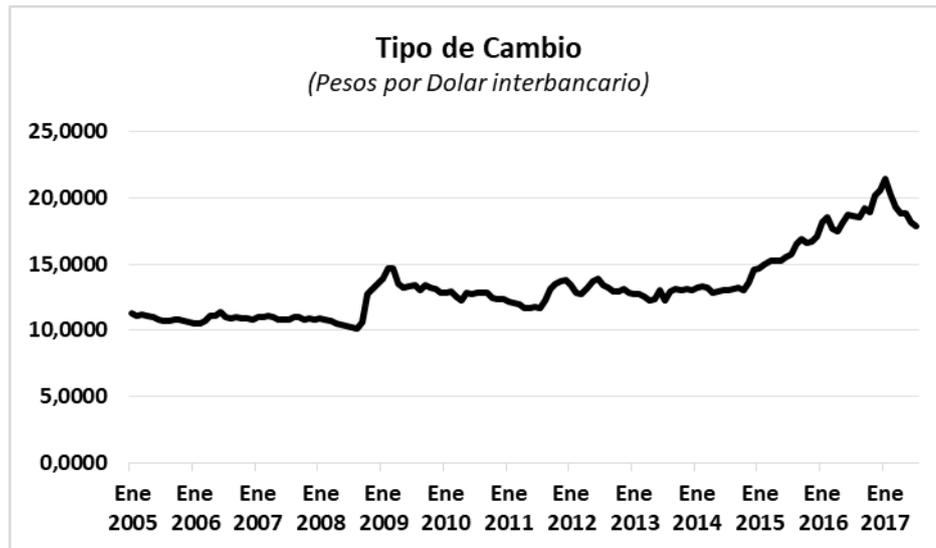
Fuente: elaboración propia con datos de INEGI.

Por consecuencia, difícilmente podremos ver al menos un crecimiento superior en el empleo para los próximos años 2018 al 2024 superior al 1.5% anual, si se siguen manteniendo el mismo tipo de políticas de desarrollo social y de financiamiento público y privado a la inversión productiva bajo el esquema del neoliberalismo económico, debemos fortalecer el financiamiento público a la inversión a fin de fortalecer la demanda interna y promover un efecto multiplicador con efecto directo sobre la inversión privada.

### Tipo de cambio

En materia de tipo de cambio, no se estima que el peso recupere los niveles de promedio de 16 pesos por dólar del cierre de 2015, por el contrario podemos afirmar que el promedio del tipo de cambio para el cierre de 2018 se ubique en un rango de entre 18.50 y 19.00 pesos por dólar y para el 2019 el promedio del tipo de cambio podría alcanzar niveles de cercanos a los 20.00 pesos por dólar dado los diferentes escenarios especulativos de los mercados financieros.

Grafica 7



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI.

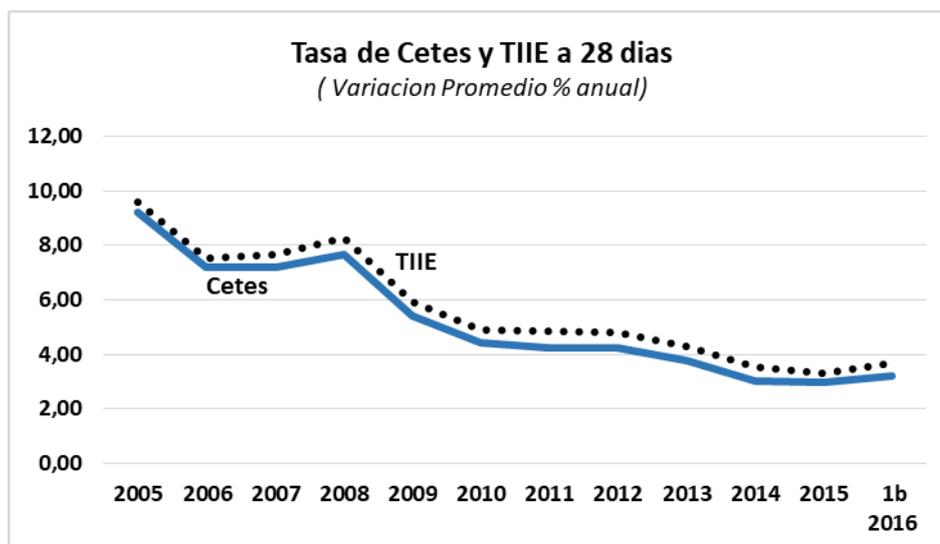
Las previsiones anteriores, se sustentan en las condiciones actuales principalmente por la incertidumbre que ha generado las decisiones de política económica de la administración Trump sobre todo por la renegociación o posible ruptura del Tratado de Libre Comercio, pero además esto es importante en el posible cambio que la Reserva Federal de Estados Unidos pudiera llevar a cabo en la modificación de su política monetaria en donde lenta la recuperación en el crecimiento de la economía norteamericana que se prevé para el cierre de 2018 sea cercana al 2.3% y de más del 2.5% para el 2019, generando la posibilidad de la elevación de la tasa de interés de referencia de la FED.

En el mismo tenor, es evidente que ello ocasionara una atracción de flujos de capital al mercado financiero norteamericano a la vez de fortalecer su moneda y reducir el peso de la deuda pública del gobierno con relación al PNB del país. Sin embargo, ello ocasionaría un mayor deterioro en nuestro tipo de cambio del peso frente al dólar.

### Tasa de Interés

Dado los posibles cambios en la política monetaria de la FED, a partir de movimientos al alza en su tasa de fondos federales, haría necesario para el Banco de México una modificación en el mismo sentido de la tasa de interés de cetes a 28 días, con lo cual podríamos estar hablando de niveles de tasa de interés domestica cercanos al 8 y 9 por ciento, lo cual implicaría la elevación en el costo del financiamiento interno para el crecimiento de la inversión para el cierre de 2018 y de 2019. Además de que la combinación de la elevación del tipo de cambio y de tasas de interés repercutiría negativamente en el costo de financiamiento de empresas endeudadas en dólares como aquellas que quisieran un crédito en pesos.

Grafica 8



Fuente: elaboración propia con datos de Banxico.

Todo lo anterior, fortalece nuestras previsiones de un menor crecimiento económico para México para el periodo de 2018 al 2020, derivado sobre todo por el entorno internacional y como destaca Arturo Wadgymar por las condiciones en que se desenvuelva la política económica de Estados Unidos bajo un escenario de neoproteccionismo y cambios en la política monetaria de la FED para mediados y finales de 2018.

Sin duda, uno de los fundamentos más importantes que nos permiten mantener nuestra previsión sobre el manejo de la tasa de interés doméstica libre de riesgo por parte del Banco de México, es justamente el señalamiento de Luis Sandoval, por lo que la tasa de interés objetivo se ha convertido en el principal instrumento conjuntamente con la inflación para sustentar la estabilidad macroeconómica de precios y con ello seguir manteniendo una política monetaria de control de liquidez de la base monetaria, asociada a objetivos de tasa de interés real en sincronía con los objetivos de inflación<sup>28</sup>.

## Inflación

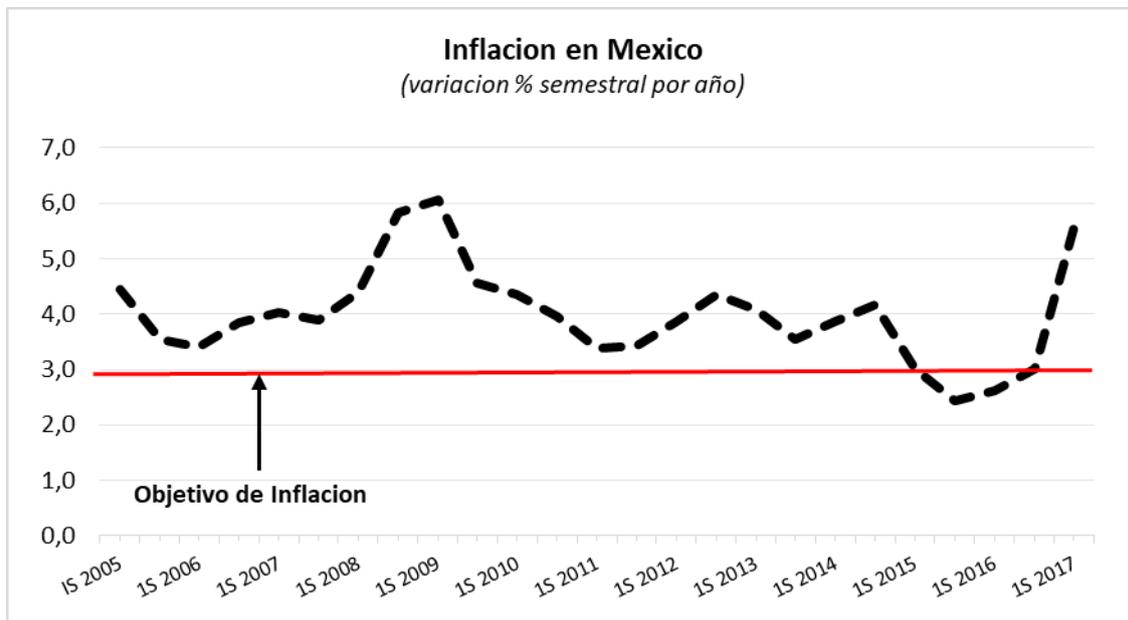
Como se observa en México, en los últimos años la política monetaria del banco central se ha orientado principalmente a la estabilidad de precios basándose en metas de inflación en línea con el nivel de tasa de interés real con impacto directo sobre los flujos de capital externo y por ende en la estabilidad del tipo de cambio del peso, en relación como ya comentamos, desde finales de 2015 y el primer trimestre de 2016, dicha variación del tipo de cambio obedeció a factores externos –como los cambios de política económica actuales de Norteamérica- y no a cambios en la política monetaria del banco central en México.

En este sentido, podemos prever que la inflación aumente para el cierre de 2018 y oscile entre niveles de 4.2 a 5.3%, lo cual coincide en buena medida con las previsiones del propio Banco de México, en el sentido de que creemos que no habrá cambios fundamentales en la política monetaria interna de México y además continuaran los ajustes en el Presupuesto de Egresos de la Federación conse-

<sup>28</sup> Sandoval, Luis, "Crisis mundial: en busca de modelos alternativos ", en La Controversia..., p. p. 150-151.

cuentas, con el objeto de mantener finanzas públicas equilibradas ligado a contribuir a la meta de inflación de niveles cercanos a los de nuestro principal socio comercial Estados Unidos.

**Grafica 9**



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

Por lo tanto, en los próximos años, de mantenerse los niveles de precios del petróleo por debajo de los 50 dólares el barril continuaremos al menos hasta el cierre de 2018, con ajustes en el gasto público y la continuación de control de la base monetaria y el fortalecimiento de los activos internacionales a fin de evitar la volatilidad en el tipo de cambio con impacto en los precios de los bienes comerciales que pudieran poner en riesgo la meta de inflación para los próximos dos años a niveles de 3% y poner en línea cada vez más el objetivo de inflación como reflejo del crecimiento de los precios de la economía norteamericana al igual que los niveles de tasas de interés.

En consecuencia, las expectativas macroeconómicas para México, están determinadas por la toma de decisiones de los grandes países desarrollados como por la política económica actual de Estados Unidos. Por lo tanto, la Organización Mundial del Comercio como destaca David Ibarra ha visto fracasar su última rueda de negociaciones sobre el intercambio de productos agrícolas y ahora enfrenta la proliferación de tendencias proteccionistas y cierta beligerancia en el manejo de los tipos de cambio.

Por otro lado, el Fondo Monetario Internacional no ha abordado la doble obligación de ajuste no solo de los países deudores, sino de los acreedores, para prevenir y limpiar –como lo propuso Keynes hace años- desequilibrios comerciales insostenibles, singularmente cuando la economía de los Estados Unidos ha pasado de acreedora a deudora. Además, coincidimos con David Ibarra en el sentido, de que el paradigma del desarrollo exportador encuentra escollos en su eficacia desarrollista para convertirse más y más en un juego de suma cero, singularmente frente al posible renacimiento de inclinaciones neoproteccionistas en el mundo.

En este sentido, las economías de mercado emergentes de rápido crecimiento, como China e India, ya han atravesado el periodo difícil e incluso los mercados emergentes más vulnerables han doblado

la esquina hacia un paradigma de crecimiento hacia adentro. Sin embargo, algunas de las expectativas para la economía mexicana, derivan de algunos puntos a destacar:

- El Brexit, la victoria electoral de Trump y las crecientes tendencias populistas y nacionalistas en muchas democracias occidentales suponen riesgos para la estabilidad en la decisión de las políticas.
- Las inclinaciones neoproteccionistas de la administración Trump han inyectado una gran dosis de incertidumbre en el comercio mundial.

Por lo tanto, 2018 empieza a configurarse como un año en que la aparente tranquilidad económica de la superficie será alterada por tensiones económicas y políticas que pueden entrar en ebullición y abortar la recuperación en 2019 o poco después. La inversión insuficiente y el débil crecimiento de la productividad ponen en duda la durabilidad de la recuperación, al tiempo que las tensiones políticas, las tendencias proteccionistas y el avance insuficiente de la agenda de reforma en la mayor parte de las naciones<sup>29</sup>.

En efecto, las expectativas positivas para México, se darían a partir del fortalecimiento de la demanda interna y del tejido productivo nacional por ser indispensables al crecimiento y a una distribución razonable equitativa, debieran recibir la prelación antes otorgada casi por entero a la estabilidad de precios. Acercarse a ese propósito implicaría desplegar políticas industriales activas, selectivas, respaldadas por el sector empresarial y por inversiones públicas, crédito y fomento promocional de la banca de desarrollo. En una palabra, destaca David Ibarra se trataría de formar la agenda e integrar a las instituciones ordenadoras de un Estado moderno.

## Conclusiones

Se respira un ambiente de incertidumbre no solo en la economía mexicana, sino el panorama internacional liderado por los Estados Unidos e Inglaterra prevén imponer nuevos parámetros al orden económico mundial, con objeto de proteger sus mercados en virtud sobre todo de la competitividad de China y de esta forma abandonar la globalización y el libre mercado que se inició desde principios de la década de los setenta del siglo pasado.

La actual administración de Estados Unidos, ha hecho pública la intención de revisar los acuerdos comerciales existentes, principalmente el TLCAN. En este sentido, llevar a cabo la correcta aplicación de estas iniciativas podría beneficiar a todos sus signatarios; en cambio, un incremento de los aranceles o de otros obstáculos al comercio sería perjudicial tanto para la economía estadounidense como para sus socios comerciales. Como es fácil de advertir, el examen que los organismos practican de la perspectiva económica y los eventuales resultados de algunas políticas públicas en materia comercial y de migración anunciadas por la administración Trump es complaciente y tiende a suponer la ocurrencia real de los escenarios más favorables.

Además, las actuales reuniones de renegociación de acuerdos comerciales como las de TLCAN se han mostrado hostiles ante México, ya que la propia administración Trump, no tiene claro el camino económico a seguir en su mercado interno y sus relaciones con el exterior. Además, ni con las acciones como el anuncio de una investigación unilateral de supuestas violaciones y abusos de esos acuerdos que han lastimado a los trabajadores estadounidenses justifican la renegociación o la ruptura de dicho acuerdo.

---

<sup>29</sup>Ver Navarrete, 2017

Como destacan distinguidos economistas mexicanos donde suscriben que el gobierno de EUA, supone que el superávit comercial de México con este país ha dado lugar a que su política pública de empleo y de crecimiento han sido obstaculizadas por el TLCAN, razón por la cual la globalización y liberación de su mercado los ha afectado en los últimos 25 años razón por la cual es necesaria su revisión y también el regreso al proteccionismo de su mercado interno, con el objeto de que las políticas públicas tiendan a ser más eficientes sobre todo en materia de empleo y de la competitividad de su industria y el sector agropecuario.

Otro aspecto relevante que se deriva de lo expuesto en esta investigación, es el hecho de que México como integrante del TLCAN mantiene una alta concentración de su comercio internacional con los EUA históricamente dado que el 80% de su mercado se mantiene con ese país logrando superávit con ese país y al mismo tiempo registra déficit sobre todo con China y Europa, siendo menor su comercio al 10% que registra con Canadá.

Por ello, en el caso de modificarse el TLCAN México se vería fuertemente afectado y requerirá de lo que proponemos al establecer una Refuncionalización del papel del Estado en la creación y fortalecimiento de políticas públicas orientadas a un proceso de integración y desarrollo industrial que favorezca la creación de empleos y por ende la mejora de su mercado interno. Asimismo, es imprescindible establecer una política pública de diversificación de mercados internacionales y de aprovechamiento de otros acuerdos comerciales con los que se cuenta como Europa –en particular con España- y también para América Latina.

Lo anterior se hace necesario dado la Política Económica ortodoxa que ha influido en la aplicación de políticas públicas poco eficientes que se han orientado hacia la estabilidad de precios dejando de lado el crecimiento y empleo, ya que se basa en la restricción de la liquidez del mercado asociada a la apertura económica y del mantenimiento de finanzas públicas equilibradas por parte del gobierno federal haciendo previsible que dicha política económica global como elemento central para lograr la estabilidad de precios ante los efectos derivados de la inestabilidad de precios internacionales del petróleo y de otras materias primas que son fuente importante de la captación de dólares mediante las exportaciones de las mismas y más recientemente por los ajustes cambiarios derivados de la negociación del TLCAN en la administración Trump.

Sin embargo, mantener estos lineamientos de política económica global y de políticas públicas no hacen más que seguir limitando la eficacia en el impacto del gasto público sobre el crecimiento económico y del empleo en nuestro país, por ello, mientras se siga manteniendo un enfoque de orientación teórica basado solo en el mercado se continuará limitando el potencial de crecimiento de nuestro mercado interno, además de continuar siendo muy vulnerables a los factores externos de nuestra economía y en particular a los cambios que se produzcan sobre todo en la política económica de los Estados Unidos de Norteamérica.

Por ello, pensamos que es necesario modificar el enfoque teórico de crecimiento hacia uno que no base todos sus principios en el mercado sino a uno de carácter heterodoxo en donde la Refuncionalización del papel del Estado, que no significa el regreso al Estado de bienestar, sea el gobierno que oriente sus políticas públicas de fomento a la mejora de la competitividad de su industria de integración de los procesos, el fomento al empleo y ampliación de su mercado, mediante procesos que fomenten los procesos de inversión productiva pública y privada.

Es decir, la política pública de inversión no significa la ampliación del déficit de finanzas públicas y de un Estado paternalista que se cierre a la competencia internacional como fue en la década de los cincuenta del siglo pasado, por el contrario, es necesario una política de fortalecimiento en el finan-

ciamiento por parte del Estado a la inversión productiva y reducción del gasto corriente a fin de mejorar la productividad y el empleo con objeto de ser más competitivos y ampliar el mercado internacional. En este sentido, el regreso al proteccionismo además que reduciría la tasa de crecimiento ampliaría la pobreza en las economías incluso en la de EUA al reducir sus mercados internacionales y aumentar sus costos de importación limitando su competitividad y los beneficios para sus empresas.

Finalmente, el mercado solo no puede lograr el desarrollo económico sino que este requiere de una importante participación del Estado y por ello el concepto de su Refuncionalización mediante la aplicación de acciones de política pública (como lo son el de establecer regulaciones a las tasas de interés al crédito de la banca comercial destinadas tanto a la ampliación de la inversión como la orientada a la reducción del costo al crédito al consumo de la población que fortalezca la demanda interna) en la regulación del mercado y del financiamiento a la inversión productiva, es decir, hablamos de una visión de carácter Postkeynesina, en donde el motor de promoción sea la demanda a través del fortalecimiento del financiamiento a la inversión privada y pública -principalmente productiva-, y por ende el aumento de la demanda efectiva del mercado interno.

Estamos convencidos de que es urgente un cambio en el paradigma teórico que impulsa y da forma a la política económica general y a las políticas públicas en particular sobre todo aquellas orientadas a la reducción de la pobreza y al bienestar de la población en el mediano y largo plazo. 🗣️

## Referencias

- Blanchard, O, G.Dell’Ariccia y P. Mauro, 2010. Rethinking Macroeconomic Policy, IMF Position Note, feb.12.
- Cano, Vélez Alberto, 2016. Entorno no resta atractivo a México pero ¿la burbuja china estallo?
- Ibarra, David, 2017. Paradigmas económicos corroídos en Economía UNAM, vol. 14 núm. 41, mayo-agosto. Pp. 3-19.
- Ibarra, David, 2017. Mercados Abiertos y pactos Sociales. Democracia arrinconada, Ed. FCE y UNAM, Cd. de México.
- Ibarra, David, 2018. Editorial en Revista Economía UNAM, vol. 14 núm. 43, enero-abril. Pp. 3-6.
- Keynes, John, 1936. Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, 4ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Kregel, Jan, 2008. Minsky’s Cushions of Safety. Systemic Risk and the crisis in the U.S. subprime mortgage Market. PublicPolicyBrief, www.levy.org.
- Lavoie, Marc, 2004. La economía Postkeynesiana. Un antídoto del pensamiento único. Barcelona, Icaria.
- Moreno, Brid, Juan Carlos, 2013. Política Macroeconómica para el Desarrollo, Economía-UNAM, vol. 10, núm. 30, México D.F., pp.20-30.
- Navarrete, Jorge Eduardo, 2017. Trump y coyuntura económica global en Economía UNAM, vol. 14 núm. 41, mayo-agosto. Pp. 50-54.
- Padilla, Zazueta Helios, Martínez, Marco José Luis, 2014. "Importancia del Gasto público de Inversión, como instrumento de crecimiento en economías emergentes", Una Visión Poskeynesiana. Pág. 21-45. D.R, 2014, Laboratorio de Análisis Económico y Social, A.C., México, D.F.
- Parguez, Alain, 2001. Money without scarcity: from the Horizontalist Revolution to the Theory of the monetary circuit, en Rochon, L., Vernengo, M. (eds.), Credit, Interest Rates and the open economy: Essays on Horizontalism, UK, Edward Elgar.

Perez, Caldentey, E.; J.C Moreno-Brid y P. RuizNapoles, 2004. The Washington Consensus: A Latin American Perspective Fifteen years later, *Journal of post Keynesian Economics* vol. 27, num.2, pp.345-365.

Rochon, Louis-Philippe, 1999. Horizontalists and structuralists: credit and endogenous "Money, en Rochon, L., credit, money and production: An alternative Post-Keynesian Approach. UK, Edward Elgar.

Wray, L. Randall, 2006. El enfoque poskeynesiano del dinero, en PIÉGAY, P., Rochon, L. (dir.). Teorías monetarias poskeynesianas. Madrid, Akal.

## Sobre los autores/ About the authors

Luis Enrique Hernández Dorado es maestro en Economía Financiera y profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México. Autor y coautor de publicaciones en revistas especializadas, capítulos de libros y plataformas digitales. Ponente en diversos foros nacionales e internacionales. José Luis Martínez Marca es doctor en Economía y profesor e investigador de Tiempo completo en la Universidad Nacional Autónoma de México. Autor y coautor de publicaciones en revistas especializadas, libros y plataformas digitales. Ponente en diversos foros nacionales e internacionales.

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

[ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)

## Reseña del libro

### Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe

Alejandra Naser, Alvaro Ramírez-Alujas y Daniela Rosales (Editores)  
Editorial CEPAL, 2017. 466 pp.

---

Desde hace ya unos años que la apertura gubernamental, en el amplio sentido de lo que ella supone, se ha instalado como eje de un proceso de transformación profundo y radical en la forma y el fondo de como venía operando el gobierno y sus instituciones en los primeros años del siglo XXI. Frente al reconocido agotamiento de los tradicionales modelos de gestión de los asuntos públicos heredados del siglo XX, la fatiga en los espacios de legitimidad y representación que han puesto en entredicho la actual vigencia del sistema democrático tal cual lo conocíamos, y las diversas crisis, complejidad e incertidumbre para navegar las nuevas realidades sociales, políticas, económicas y culturales en un contexto de globalización e interdependencia, surge la necesidad de esbozar y delinear nuevas formas de trabajo en lo público, una nueva forma de gobernar.

Y es allí donde se instala en el contexto internacional la renovada idea de gobierno abierto. De acuerdo a lo que se establece en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, este puede ser entendido como *"un conjunto de mecanismos que contribuyen a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrado e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo"* (CLAD, 2016)<sup>1</sup>. En tal sentido, y sumado a los esfuerzos que se han promovido desde diversos espacios como son la creación y puesta en marcha de la Alianza para el Gobierno Abierto, la aprobación y aplicación de la Carta Internacional de Datos Abiertos, entre muchos otros, el cambio paradigmático que supone la idea de apertura gubernamental no solo ha llegado para quedarse sino que ha generado un inusitado entusiasmo, expectativas y esperanzas, en particular en el seno de la sociedad civil, como espacio institucional que favorezca la reconstrucción de confianzas entre gobernantes y gobernados, reducir la corrupción y las diversas desigualdades y asimetrías ligadas al ejercicio, y en algunos casos abusos en el poder, mejorar la calidad de los servicios públicos y, en definitiva, impactar positivamente en la calidad de vida de nuestros pueblos. Ello desde la aplicación práctica de los valores que fundamentan la apertura del gobierno: el acceso a información pública y la participación ciudadana como derechos; y la transparencia y rendición de cuentas, la colaboración y el uso de la tecnología e innovación como medios que favorezcan este tránsito a un modelo de gestión pública abierto, inclusivo, no para sino con la ciudadanía, con la gente como principales protagonistas: *nada sobre nosotros sin nosotros*.

---

<sup>1</sup>Documento del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio de 2016; y adoptada por la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Cartagena de Indias, Colombia, 28 y 29 de octubre de 2016.

Es en este contexto en el que se circunscribe esta obra publicada por CEPAL y lanzada en abril de 2017. Se trata de un libro que articula de manera sustantiva y quizás como nunca antes, las miradas, visiones, controversias, paradojas y desafíos que implica el recorrer este nuevo camino donde el mapa, bien sabemos, no es el territorio, en particular si atendemos a las peculiaridades institucionales y la diversidad que encontramos en los países latinoamericanos. Asimismo, el libro se estructura en siete partes que dan cuenta de la heterogeneidad de abordajes que son, al mismo tiempo, el reflejo concreto del debate actual y del *estado del arte* en la materia en nuestra región.

En una primera parte es posible encontrar la reflexión desde la perspectiva de tres organismos internacionales que han venido impulsando y promoviendo esta agenda en la región: CEPAL (Naser, Ramírez-Alujas y Rosales), el CLAD (Montero) y la OEA (Trigo y Álvarez). La síntesis de estos aportes contribuye a afianzar la necesidad de que podamos transitar desde la idea de gobierno a la Estado abierto, promoviendo la aplicación de los principios mencionados hacia otras ramas del poder, espacios institucionales e inclusive a ámbitos como la academia, el sector privado y la misma sociedad civil (bien sabemos que en este tipo de políticas "*predicar con el ejemplo*" es parte sustantiva del esfuerzo).

En una segunda parte se presentan 3 experiencias nacionales sobre planes y estrategias de gobierno abierto: Brasil (Solís), Costa Rica (Zúñiga) y México (Lagunes). Conviene que el lector interesado se detenga a observar los contrastes y los enfoques y líneas de acción que cada país ha considerado como prioritarios para llevar adelante esta agenda. Ligado a lo anterior y en la tercera parte, se presentan experiencias concretas desde el rol y competencias que tienen los órganos garantes en materia de acceso a información pública en la región (institucionalidad clave como base de los esfuerzos por garantizar el derecho a saber, facilitar la rendición de cuentas y favorecer mayor transparencia) desde los casos del Consejo para la Transparencia en Chile (Blanlot) y el Instituto Nacional de Acceso a Información (INAI) de México (Salas).

La cuarta parte es particularmente relevante pues sintetiza la mirada desde las organizaciones de sociedad civil en dos esferas fundamentales en la apertura gubernamental y estatal: el derecho de acceso a información pública y datos abiertos como herramienta para mejorar la calidad de vida de las personas (Pérez, Santagada, Medrano, De Francesco, Sánchez y Mejías); y la auditoría, control social y participación como vías para el fortalecimiento institucional (Ibarra). Es evidente que las miradas plasmadas en esta sección son un contraste crítico respecto a las dos partes anteriores, lo que nos conduce indefectiblemente a reflexionar de manera profunda sobre los desafíos y brechas que tenemos por delante.

La quinta parte es quizás, una de las más atractivas para quienes estén buscando nuevas referencias, alcances y perspectivas teóricas sobre el debate en cuestión, y en especial sobre este proceso de mutación desde el gobierno abierto al Estado abierto en Latinoamérica. Es aquí donde encontramos plasmada la discusión más acabada y rigurosa desde perspectivas conceptuales que, en algunos casos, se enfrentan y cuestionan mutuamente. Si bien todos los autores y autoras en esta sección abarcan el mismo objeto de estudio (gobierno/Estado abierto), sus abordajes, miradas y enfoques van desde el cuestionamiento del modelo tradicional de políticas públicas hacia la co-producción e innovación social (Subirats); pasando por la metamorfosis del término, noción o concepto de Estado abierto (Oszlak); su expresión en el ámbito de la justicia (Jiménez-Gómez); el relevar la confianza como eje de este desafío (Güemes y Brugué); las claves de la apertura gubernamental desde la burocracia (Gascó); el dilucidar si estamos frente a una moda o real oportunidad (Babino); y finalmente, la necesidad de incorporar de manera más robusta y permanente al sector académico en estos desafíos (Kaufman).

Para cerrar, el libro presenta dos ámbitos de extremada relevancia en el presente y futuro de la llamada apertura estatal: experiencias a nivel subnacional y local; y la transformación que supone la revolución de los datos en el contexto del Estado abierto y el desarrollo sostenible. En la sexta parte se presenta una aproximación teórica y práctica para distinguir la idea de gobernanza abierta en el espacio municipal (Hernández), y a partir de ello luego se describen y presentan con lujo de detalle las experiencias concretas de tres casos de referencia en la materia como son el Municipio de Bahía Blanca en Argentina (Mirofsky y Bevilacqua), el Ayuntamiento de Madrid en España (Anderica) y el Laboratorio de Innovación Pública del Municipio de Quito en Ecuador (Pozo), tres espacios de aprendizaje de lectura obligada para quienes hoy en día estén o quieran promover e impulsar estrategias de gobierno abierto en el espacio local.

La obra acaba con broche de oro al contextualizar el debate previo desde una perspectiva que es al mismo tiempo práctica y crítica a la vez. Por un lado, cómo la agenda de datos abiertos y la comunidad que se ha venido forjando en torno a ella en la región, son un espacio catalizador para la construcción de políticas, infraestructuras y herramientas concretas en cada uno de nuestros países, y como el emergente movimiento de hacking y tecnología cívica ha venido (y seguirá) contribuyendo al ideario de una América Latina Abierta (Scrollini). Y lo anterior tiene un correlato en la experiencia concreta que cierra el libro con el caso de DATA Uruguay y las lecciones y aprendizajes al trabajar desde sociedad civil en materia de gobierno abierto (Carranza).

Sin lugar a dudas se trata de un libro de referencia en estas materias, al menos en el contexto del debate iberoamericano, y de total actualidad sobre las distintas dimensiones, alcances y perspectivas que deben considerarse para una construcción realista y rigurosa de lo que, entendemos, supone la idea de Estado Abierto. Ello inclusive (y es un lugar común y eje articulador en los distintos capítulos del libro) debe considerar las definiciones de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, bajo una estricta mirada de lo plasmado en el ODS N° 16 "*Paz, Justicia e Instituciones Sólidas*" y sus metas e indicadores, pero más allá en la lógica de la transversalidad necesaria con toda la agenda de desarrollo sostenible, que favorezca transitar hacia sociedades más justas, democráticas y que pongan el acento en el bienestar de nuestros pueblos. 📖

### **Álvaro V. Ramírez Alujas.**

Editor del Libro. Redactor de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Co-Fundador e investigador principal del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GI-GAPP), y profesor del Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile

Libro disponible para descarga en la URL

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/6/S1601154\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/6/S1601154_es.pdf)

## Reseña del libro

### Design Thinking: un modelo para la aplicación en la Administración Pública

*Lázaro Echegaray Eizaguirre et al. Design Thinking. Un modelo para la aplicación en la Administración Pública. Madrid: INAP. Colección INNAP INVESTIGA. Serie INNOVACIÓN ADMINISTRATIVA. (España), 2017. 62 pp.*

---

Los tiempos cambian, las sociedades avanzan y, claramente, las Administraciones Públicas, así como las empresas privadas, que se encargan de prestar servicios a los ciudadanos que las conforman también deben hacerlo. Ese es el objetivo que parece deducirse a primera vista – o más bien, a primera lectura – sobre el proyecto de estos autores para implantar la metodología del Design Thinking.

Diseñar pensando o pensar diseñando. Independientemente de cómo lo queramos traducir, el Design Thinking supone todo un experimento con el que se pretende dar un giro en el funcionamiento de las Administraciones Públicas. Su objetivo, concretamente, consiste en promover, de un lado, la participación de todos y cada uno de los miembros de una misma organización y, de otro, crear un entorno de trabajo en el que, mediante todo tipo de recursos y una colaboración intensa, se pueda conseguir un espacio en el que los trabajadores se hallen identificados con el mismo.

El objetivo del proyecto que aquí se discute, desarrollado por parte de la University Business School de Cámara Bilbao (CUBS) – centro adscrito a la Universidad del País Vasco - Euskal Herriko Unibertsitatea – es doble. De un parte, se quiere ofrecer al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) una serie de herramientas que permitan fomentar la colaboración y la creación de nuevas ideas por parte de sus miembros. El segundo objetivo de la CUBS es comprobar cómo funciona la metodología del Design Thinking, para lo cual se pretende estudiar las relaciones entre alumnos y profesores del espacio en cuestión desde el URBAN CAMPUS, extensión de la CUBS encargada de seguir todo este proceso. Así, de este modo, se lograría ver y entender qué es lo que ayudaría al INAP a trabajar mejor en función de aquello que ha resultado beneficioso para la CUBS en tanto que se trata de una organización de carácter público- privado.

Son varias las fuentes de las que se han servido los autores para desarrollar este proyecto; el cual, califican ellos mismos, consiste en una innovación social, puesto que busca, a través del empleo de los propios recursos que la CUBS posee, mejorar las relaciones entre los diferentes miembros de la organización. Pues bien, esas fuentes son tres, y consisten en, de un lado, un modelo educativo y, de otro, un paradigma de relación y una serie de metodologías de coparticipación. Pero la cuestión radica en qué significa todo esto.

Pues bien, el modelo educativo del que se habla aquí se basa en lo que se denomina como service learning. Todo ello, definen los propios autores, supone aplicar una estrategia tanto de enseñanza como de aprendizaje “que integra el servicio comunitario significativo con la formación y reflexión para enriquecer la experiencia, enseñar la responsabilidad cívica y fortalecer las comunidades” (Echegaray et al., 2017; 11). Esto viene a significar que se busca trabajar en conjunto para dirigirse

hacia un mismo lugar, hacia un mismo objetivo, llegando a desarrollar un clima de aprendizaje mutuo entre las diversas personas que conforman la organización en la que el proyecto se implante, mejorando así las relaciones entre las mismas.

El paradigma de relación supone en crear compromiso entre los individuos, generar incentivos para que compartan sus conocimientos, valoren de forma conjunta y colaboren para lograr una mayor estabilidad y, afirman los autores, expandir la riqueza y el bienestar de la sociedad.

¿Pero en qué consiste realmente el método del Design Thinking? Bueno, pues es preciso tener en cuenta cuáles son las bases sobre las que esta metodología se sustenta, y éstas son concretamente tres. En primer lugar, nos encontramos con que se busca generar empatía entre los miembros de una misma organización o ecosistema. Se debe intentar entender los problemas o las necesidades de todos los individuos para así buscar al unísono soluciones que puedan satisfacer a todos y cada uno de ellos. Todo ello conlleva, por consiguiente y como ya se venía adelantando, una colaboración entre las personas que conforman la organización, la cual suponga un estímulo para una mayor colaboración, que habrá de ser efectiva también.

De otra parte, el fomento del que tanto habla esta metodología irá dirigido también hacia el trabajo en equipo, en buscar que cada uno aporte su granito de arena para lograr un mejor funcionamiento del sistema.

Y, por último, se busca la generación de prototipos, dicen los autores; esto es, tomar todas las ideas que vayan surgiendo como válidas, como que van a funcionar correctamente, lo cual conllevará entender los fallos como algo beneficioso para la organización y el trabajo en conjunto, así como propiciar nuevas técnicas de trabajo que supongan una verdadera innovación y saquen al sistema de una especie de rutina impregnada por el miedo al fracaso.

¿Y cuáles son los recursos de los que se sirve el Design Thinking para implantarse? Lo más interesante es que se pretende promover aquello que los autores denominan como lúdico. Uno de los objetivos de trabajar mediante esta metodología es disfrutar, de lograr que los empleados se desprendan de cualquier tipo de sensación y emoción negativas y lograr así que éstos demuestren todas sus aptitudes al máximo. Y todo ello se intentará conseguir mediante el uso y desarrollo de técnicas que supongan la creación de espacios visuales. Esto enlaza con la siguiente idea, y es que para alcanzar esa especie de brainstorming entre los trabajadores que va a llevar a un entorno de nuevas e increíbles ideas se van a emplear materiales del estilo a lápices de colores, rotuladores, tijeras y pegamento, cámaras de vídeo o fotografía, que inciten a crear material audiovisual que pueda dar lugar a unas deducciones novedosas y, obviamente, diferentes a lo que se pudiera estar acostumbrada a hacer. De ahí que se pretenda que se trabaje en equipo. De este modo, se aglutinarán experiencias, ideas, cualquier tipo de conocimientos, que van a suponer una gran diversidad de elementos con los que trabajar. Pero para ello es preciso que en esos grupos de trabajo se encuentre una persona destinada a dirigir todos esos instrumentos a un objetivo claro. Todo esto se habrá de realizar, para seguir con esa idea del fomento de las nuevas ideas, en espacios de trabajo que den pie a la creación de cosas nuevas – paredes despejadas, luminosidad, amplitud de las salas de trabajo y de su mobiliario, etc. – que van a generar un entorno de inspiración y comodidad.

Sin embargo, esas bases del trabajar mediante el Design Thinking serán inútiles si la actitud de los miembros de la organización no acompaña a las mismas. Lo más deseable va a ser que los empleados tengan una actitud curiosa, innovadora, que les permita llegar más allá de sus visiones propias e individuales y así entender al resto y qué es lo que se busca como objetivo.

Ahora toca entender cuál es el proceso que se sigue para implantar la metodología Design Thinking. Este proceso se conforma de tres fases: en primer lugar, es necesario entender la realidad que supone el objeto de estudio y quiénes la conforman, para discernir sobre cómo van a trabajar o moverse dentro de este nuevo espacio; en segundo lugar, se van a buscar soluciones a los problemas que surjan, que van a ser concretas y van a brotar de la colaboración de los miembros; y, por último, se va a querer implantar esta metodología para poder desarrollar una evaluación de la misma y obtener un feedback que les permita vislumbrar qué ha sido aquello que sí ha funcionado y qué no, para mejorar en un futuro.

Estas tres fases se van a desarrollar mediante cinco acciones que se definen de forma muy clara en el proyecto. Estas acciones son: empatizar, definir, idear, prototipar y testar. Dichas acciones giran en torno a las ideas que se han tratado con anterioridad. Se habrá de comenzar empatizando, comprendiendo cuáles son las necesidades de los miembros que forman parte de la organización y que son quienes van a buscar las soluciones a las mismas. Se va a seguir definiendo; esto es, va a darse la verdadera importancia a aquello que resulta de interés, aquello que es realmente útil, eliminando todo aquello que no lo sea. Después, los miembros se van a encontrar ideando, y esas ideas, afirman los autores, mejores serán cuanto más se alejen de la lógica, pues se creará así una expansión creativa que, de nuevo, va a ser sometida a un proceso de definición, eliminando aquello que no sea realmente relevante. Más tarde, continuarán prototipando, construyendo aquello que se vea y entienda como mejor solución posible a los problemas que se han ido planteando al comienzo del proceso, así como destacando qué es todo aquello susceptible de mejora. Y, por último, se va a finalizar el proceso testando, poniendo a prueba esos prototipos que se han creado mediante la acción anterior y ver así qué es lo que se ha conseguido, si era lo que se esperaba o cabe mejorar o cambiar todavía.

¿Qué es lo que se ha aprendido a raíz de todo este proyecto del Design Thinking? Los autores han observado la notoria dificultad que supone implantar todo esto en un espacio público que puede ser reactivo a lo que ellos han determinado como lúdico. Han visto, además, que la colaboración no es algo que reine precisamente en entornos así, de entidades públicas, puesto que los miembros no son flexibles a la hora de tener que cambiar de opinión, o incluso se muestran contrarios a tener que compartir sus conocimientos. Además, que se pretenda implantar en una entidad pública, supone por sí mismo un problema, puesto que el funcionamiento de la organización y el desarrollo de las actividades en la misma no es el más adecuado para la técnica del Design Thinking, ya que existe un miedo generalizado al fracaso que puede llegar a resultar inamovible. Por último, se han percatado también que la acción de prototipar resulta difícil, ya que el protagonismo en esa etapa ha llegado a ser asumido por personas que son ajenas a la organización pública.

Después de analizar la teoría, así como la puesta en práctica, de la metodología Design Thinking, cabe preguntarse cuáles son las críticas que merece la misma. Si bien cabe darles a los autores el beneficio de la duda, puesto que como bien explican en el texto, no han podido realizar un balance completo de cuál es la utilidad real de la aplicación de este método, son varios los puntos sobre los que cabe hablar. Y es que, aunque parezca que sí se ha tenido en cuenta, no se da la suficiente importancia al hecho de que, en las Administraciones Públicas, en todas en general, existe una cultura organizacional muy marcada por la seriedad y el prestigio. Los miembros de las Administraciones tienen una visión de sí mismos como autoridad y, por ende, es así como los perciben los miembros de la sociedad. Por ello, es necesario ver la importancia que esto supone para entender que lo más probable es que los empleados públicos no van a estar precisamente por la labor de cambiar su forma de trabajar por una más lúdica, como se busca en este proyecto, porque dedicarse a trabajar pin-

tando y recortando se puede vislumbrar como algo que rebaja ese prestigio que culturalmente se les ha sido atribuido.

Asimismo, existen una serie de normas, llamémoslas “no escritas”, sobre cómo se trabaja en una Administración Pública. Los métodos de trabajo en las entidades públicas no han cambiado en gran medida durante siglos, y pretender aplicar un método con las características del Design Thinking supone dar un salto enorme que no todos pueden estar preparados para dar. En primer lugar, y ya se ha afirmado en las conclusiones del proyecto, es que los empleados públicos no suelen estar dispuestos a compartir información, a trabajar en conjunto y mucho menos a verse como un único ente que funciona al unísono. Si no se puede aplicar el trabajo en equipo, la colaboración entre los miembros de un mismo sistema, el método del Design Thinking, puede irse al traste. Además, lo cual resulta fundamental en este caso, sucede que las Administraciones Públicas trabajan de un modo que supone una gran comodidad tanto para ésta en cuanto ente que debe responder frente a los intereses de la ciudadanía, como a los miembros que forman parte de ella. Y es que existe un miedo a fracasar que está muy arraigado en la cultura de las Administraciones Públicas, por lo que la forma de trabajar que emplean es muy previsible, se va siempre a lo seguro, a lo que se sabe con certeza que va a funcionar, y no se sale de ahí. Por tanto, no se da pie a innovar, a ver de qué otras maneras se pueden resolver los problemas que se plantean, porque se asume de antemano que el fracaso va a acabar sucediendo y que ello puede determinar incluso un colapso en el funcionamiento de la organización.

Por todo ello, cabe destacar que resulta muy complicado, si bien no quiero utilizar la palabra imposible, implantar esta metodología en las Administraciones Públicas, debido a que carecen de las características necesarias para llevar a cabo puntos muy importantes del Design Thinking. Posiblemente, sería mucho más acertado intentar cambiar las entidades públicas para lograr alcanzar, aunque sea mínimamente, aquellos requisitos que la metodología Design Thinking precisa para poder aplicarse a sabiendas de que va a ser un completo éxito. 🤖

**Ana Eva Serna Rodrigo**

Estudiante. Universidad Carlos III de Madrid

## Reseña del libro

### Administración pública con valores. Instrumentos para una gobernanza ética

*Francisco Longo y Adrià Albareda: Administración pública con valores. Instrumentos para una gobernanza ética. Madrid: INAP (España), 2015. 146 pp*

---

En este texto, los autores intentan realizar un análisis de la situación actual de la Administración pública, centrándose especialmente en la figura de los valores, la ética o moral y los mecanismos que se han empleado o que se comienzan a emplear para tratar de redibujar el concepto de Administración pública. En ese análisis, las miradas se van a posar también en la postura de distintos organismos internacionales (ONU, OCDE, Consejo de Europa...), y especialmente en la evolución de las respuestas que se han planteado con vistas a los problemas que han causado la reflexión acerca del mundo del gobierno y las políticas públicas, tales como la corrupción o la mala percepción por parte de la sociedad entre otros.

Longo y Albareda asumen como marco principal el contexto de crisis de la Administración pública, esto es, marcan la necesidad de su trabajo en la reconfiguración de la esfera burocrática. Para ellos, el Estado ha sufrido una serie de transformaciones que han provocado el "incremento del peso y de la influencia social del Estado", "la expansión del rol de proveedor de bienes y servicios públicos" (y su heterogeneidad), "la globalización económica y política" como limitadora de la autonomía estatal, "la extensión e importancia de las relaciones intergubernamentales", "la aparición de nuevos problemas sociales" y "la multiplicación de las relaciones" entre el mundo público y el mundo privado. Este cambio de paradigma no ha logrado llevarse al mismo tiempo a la esfera burocrática, lo que provoca una disfuncionalidad entre los mecanismos de actuación internos y externos y las nuevas necesidades del Estado. Todo ello también se encuadra en la reducción del gasto público fruto de la crisis fiscal a finales del siglo XX, lo que conduce a la necesidad de repensar el futuro de la Administración bajo una premisa clara "hacer más cosas y mejor contando con menos recursos".

Recordemos que lo importante aquí es centrarnos en los valores y el discurso que se estructura a través de ellos. Por ello, las relaciones de la Administración con su entorno primero, o sea, la política, los ciudadanos, el sector privado y la relación interna después con el personal administrativo, van a ser de crucial interés para precisar la situación del discurso ético de la Administración. La nueva legitimidad respecto a los resultados y no tanto en la distancia y en las prioridades, la incursión de la receptividad como asunto central para la Administración de cara a los ciudadanos, la difuminación de la barrera entre sector privado y sector público y finalmente la penetración de la efectividad en los barómetros internos de la burocracia para medir el trabajo realizado, suponen la aparición de una serie de nuevos dilemas relacionados con la ética. Creo que es interesante recordarlos todos a continuación para que nos sea más fácil comprender el siguiente punto que trataremos, que es el de infraestructura ética. Tenemos pues un hilo de confrontaciones que es el siguiente: 1) "resultados vs procedimientos" (no se pueden vulnerar los procedimientos); 2) "discrecionalidad vs control" (la dis-

crecionalidad debe ser vigilada por mecanismos de control); 3) "fragmentación vs responsabilización" (el proceso de descentralización no puede quebrantar la rendición de cuentas); 4) "eficiencia vs equidad" (se debe velar por la eficacia de los derechos); 5) "receptividad vs imparcialidad" (la neutralidad tiene que respetarse); 6) "flexibilidad vs mérito" (es necesario un nuevo equilibrio); 7) "fórmulas relacionales vs primacía del interés público" (problemas en distribución de responsabilidades con presencia del sector privado). Estos dilemas suponen el punto de partida para la elaboración de nuevas propuestas que ataquen directamente la reestructuración de valores dentro de la Administración. Creo que es acertado situar esa tensión entre conceptos como núcleo del trabajo, y es que al igual que los autores, pienso que la contradicción entre "cambio y estabilidad" es la que define el nuevo paradigma en la nueva concepción de la Administración.

Tras situar el paradigma actual de la burocracia pública, los autores adoptan el concepto de infraestructura ética como nudo del desarrollo de su análisis. La infraestructura ética sería "el conjunto de instrumentos que las administraciones públicas pueden utilizar para definir y garantizar determinados estándares éticos en el comportamiento de sus agentes y sus organizaciones". Los principios que estructuran la infraestructura ética, en boca de la OCDE, son los mecanismos de control, orientación y gestión, lo que nos abre tres dimensiones distintas a la hora de abordar el carácter interno del tema que nos atañe. Hay que mencionar también la importancia del compromiso como liderazgo político a la hora de estructurar y garantizar la ética pública. A su vez, las tres dimensiones se plasman en la realidad con la utilización de dos clases de instrumentos: las rutas difíciles (formación, socialización y liderazgo o campo "educativo") y las rutas fáciles (garantizar el cumplimiento de normas o campo "normativo"). Concibo esta distinción como una contraposición entre medidas materiales y medidas formales, mientras unas modifican los comportamientos y conductas a través de mecanismos socializadores y educativos, otras se tienen que centrar en los límites y delimitación de las actuaciones de los agentes con la coerción sancionadora que supone transgredirlos. De este modo, las dos clases de medidas tienen que complementarse y mostrar un sentido único que dé coherencia al total de prácticas administrativas.

A continuación se nos detalla una retahíla de instrumentos, que han sido implementados, que se corresponden con las dimensiones de control, orientación y gestión. En el campo de la orientación (y en ocasiones en el control), se tratan los códigos de conducta y las medidas de formación, en el del control propiamente dicho, se analizan legislaciones, sistemas de rendición de cuentas, organismos dedicados a garantizar el cumplimiento de las medidas y otros mecanismos más informales (como la denuncia), en el campo de la gestión, se trata la política de recursos humanos, y además se nos identifica el concepto de compromiso como el rol que debe asumir el liderazgo. Los instrumentos que vienen enunciados provienen de un estudio comparado, donde se analizan los casos de un conjunto de países, al mismo tiempo que se trata el papel de las distintas organizaciones internacionales. No vamos a centrarnos aquí en resumir las distintas implementaciones de los instrumentos, sino que vamos a relatar las conclusiones a las que llegan los autores.

En primer lugar, y atendiendo a la dimensión orientativa, los códigos de conducta son los instrumentos más empleados y los más populares. Si bien son importantes para construir los valores dentro de una organización, debe prestarse especial atención al modo de implementación de éstos para que sean útiles. Del mismo modo, hay que vigilar que no queden en la mera abstracción, esto es, que se lleve a cabo una concreción real y efectiva de aquéllos. Además, deben ser independientes de la coyuntura política y no ser utilizados como herramienta política por los distintos gobiernos. Siguiendo la misma lógica, las medidas de formación y socialización deben ser implementadas formalmente

(cursos formativos, etc.) e informalmente (a través de la socialización con compañeros y superiores), y gran parte de su utilidad depende del método de implementación y de los procesos que van a resolver los conflictos éticos. Sin embargo, el gran contratiempo de este tipo de medidas es el coste (en recursos y en tiempo), que hace retornar la idea de eficiencia en la utilización de los instrumentos de los que dispone la Administración. Parece ser que en la primera dimensión orientativa lo realmente relevante es el método empleado para implementar los distintos mecanismos para que éstos sean realmente eficaces y útiles.

En segundo lugar, nos encontramos con la dimensión del control. Se nos dice que los sistemas de control y sanción son una "parte esencial del sistema de incentivos para las conductas apropiadas". Estas medidas coercitivas deben centrarse más en la certeza de las sanciones que en su severidad para que realmente sean efectivas. Por otro lado, la necesidad de tener un órgano fiscalizador que tenga esa capacidad sancionadora fuerte nos revela una de sus limitaciones: el coste económico en el contexto de crisis económica a nivel global. La gran salida a esto es dotar a la ciudadanía de unos mecanismos de control (de denuncia y de información básicamente) sobre la Administración pública, pero el estudio comparado nos señala que es un camino al que le queda mucho por "recorrer".

En la dimensión de la gestión, los autores se centran, como hemos dicho antes, en las políticas de recursos humanos. Se llega a la conclusión de que las prácticas realizadas en recursos humanos también se configuran como prácticas decisivas para extender y contagiar los valores entre los distintos agentes públicos, y que no solamente se reducen a las prácticas de contratación. Por ello, la política de recursos humanos debe integrar "conductas éticamente adecuadas (...) Constatar a quién se recluta, como se selecciona, a quien se delega, que se redistribuye o que tipo de comportamientos dan lugar a la promoción resulta mucho más eficaz (...) que una batería completa de declaraciones de principios". Considero la dimensión de la gestión expresada en este texto como un catalizador entre las otras dos dimensiones (orientación y control), su papel debe ser el de otorgar a los otros instrumentos una importancia que se refleje en la realidad de la organización a través de estímulos o incentivos justos y eficaces.

Por último, veremos la cuestión del liderazgo. Es indudable que el rol de dirección es clave para la difusión de mensajes y de incentivos; por ello, el papel del líder tiene que encajar en una dinámica específica y estar en conexión directa con las tres dimensiones que hemos visto. Como se nos dice en el texto, el líder ha de ser un "ejemplo" para que sus mensajes sean más fluidos y efectivos. Se trata aquí de que el líder lleve a cabo un papel "éticamente responsable y más importante si cabe, ha de ser capaz de difundir los valores que han de guiar el día a día de la organización". Por ello, los líderes tienen que ser la demostración fiel de la meritocracia, por lo que la solución aquí más relevante es mantener los cargos directos fuera del alcance de los procesos políticos, dictaminando una serie de pautas precisas sobre el ingreso a esos cargos directivos que sean el reflejo del sistema meritocrático.

Las conclusiones a las que llega finalmente el trabajo son interesantes y muestran una clara intención de subrayar el proceso de cambio al que está sometida la Administración pública primero como figura conceptual, y segundo, como realidad en la práctica en los distintos entornos.

Los cambios que se están produciendo, dejando a atrás la concepción ética tradicional burocrática (legalidad, imparcialidad, objetividad...) hacia una nueva (racionalidad económica, responsabilización por resultados, etc.) tienen que ser capaces de integrar los principios éticos tradicionales en una visión más funcional que la nueva realidad global exige. La infraestructura ética tiene pues una vi-

gencia absoluta, y precisamente las direcciones de las que hablábamos anteriormente (difícil y fácil) deben estar en conexión y ser trabajadas en su conjunto para lograr cambios significativos que se traduzcan en la ética general de la Administración como en su práctica cotidiana. Los autores nos recalcan que este proceso debe atender también a nuevos métodos de participación, evaluación y transparencia para que la nueva Administración tenga un carácter flexible a los cambios y por lo tanto sostenible al entorno que le rodea. La combinación de métodos verticales (impuestos de arriba a abajo) y horizontales (de forma participativa) debe reajustarse para dotar de legitimidad a los distintos factores que componen la realidad burocrática. Ahí es donde se encuadra la presencia de la participación y evaluación por parte de la ciudadanía, la cual es imprescindible a la hora de otorgar legitimidad a los nuevos sistemas administrativos.

Podemos concluir que la Administración se enfrenta, en estos tiempos, a un paradigma sin precedentes en la historia. La explosión de intercambios, la conexión de redes y contactos y la reducción de los tiempos y distancias deben condicionar el futuro de la Administración, que se tiene que reconfigurar hacia unos planteamientos éticos que prioricen valores relacionados con la agilidad, la adaptabilidad y la rendición de cuentas hacia una ciudadanía que debe ser más inquisitiva y participativa tanto en política como en el modo de distribución de los servicios públicos. 🗣️

**Ignacio García Bosch**

Estudiante. Universidad Carlos III de Madrid

La Serie **GIGAPP Estudios Working Papers** es un espacio de divulgación científica sobre avances de investigación y estudio en materia de gobierno, administración y políticas públicas.

Su propósito principal es contribuir al intercambio y debate de ideas, servir de plataforma para el fortalecimiento de las labores de investigación aplicada en estas materias y poner al alcance de la comunidad académica, investigadores, estudiantes y público en general interesado, reflexiones y contenidos del más alto nivel con el objeto de promover nuevas miradas respecto del perfeccionamiento y mejora de nuestros sistemas políticos, gobiernos y administraciones públicas.

**GIGAPP Estudios Working Papers** (nueva serie) es una publicación de la Asociación Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (ISSN 2174-9515).

Se aceptan para evaluación trabajos inéditos en castellano, portugués e inglés.  
Envío de originales [ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)

Consulte las normas para la presentación de originales en la web  
<http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/working-papers>



Imagen cortesía del Efrén Guerrero @auraneurotica

**GIGAPP**  
**Estudios / Working Papers**

ISSN 2174-9515