

EL ORIGEN DEL ESTADO¹

INTRODUCCIÓN

Sobre la necesidad, o no, de la aparición y existencia del Estado y las diferentes posiciones que, sobre su origen, existen actualmente, este trabajo es de inferencia e interpretación a partir de las investigaciones existentes.

ORIGEN DEL ESTADO Y DE LA SOCIEDAD²

Todo Estado es evidentemente una asociación, y toda asociación no se forma sino en vista de algún bien. No puede ponerse en duda que el Estado está naturalmente sobre la familia y sobre cada individuo.

La naturaleza arrastra pues instintivamente a todos los hombres a la asociación política. El primero que la instituyó hizo un inmenso servicio, porque el hombre, que cuando ha alcanzado toda la perfección posible es el primero de los animales, es el último cuando vive sin leyes y sin justicia. En efecto, nada hay más monstruoso que la injusticia armada. El hombre ha recibido de la naturaleza las armas de la sabiduría y de la virtud, que debe emplear sobre todo para combatir las malas pasiones. Sin la virtud es el ser más perverso y más feroz, porque sólo tiene los arrebatos brutales del amor y del hambre. La justicia es una necesidad social, porque el derecho es la regla de vida para la asociación política, y la decisión de lo justo es lo que constituye el derecho.

3.5. EL SER HUMANO ES UN SER SOCIAL³

¹ Dávila R, Carlos Arturo. Resumen de Capítulo III de Tesis Doctoral "Las Políticas Públicas, como Instrumentos para Resolver los Fallos de Mercado y el Papel Orientador del Modelo Teórico de Competencia Perfecta". Tesis Doctoral UNSA. Arequipa. Perú.

² Origen del Estado y la Sociedad. www.filosofia.org/cla/ari/azc03017.htm

Según la concepción mas universalmente aceptada, el ser humano es un ser individual de naturaleza social. Como individuo es persona, es decir, es un compuesto inseparable de materia y espíritu. La materialidad le impone necesidades fisiológicas tales como comer, vestir, habitar, cohabitar, que deben ser satisfechas de acuerdo a su dimensión espiritual, es decir, a su racionalidad y a su voluntad. La espiritualidad le plantea necesidades de conocer, reflexionar, decidir-participar, de solidaridad, estéticas, etc. En este aspecto de la espiritualidad, la discusión en todo caso se centra en si esta espiritualidad es trascendente o no y en si es de naturaleza distinta o no a la materia.

Todas las corrientes filosóficas y políticas, aún las materialistas y las individualistas, están de acuerdo en que los seres humanos además de ser individuos, es decir, seres únicos e indivisibles, son seres sociales, es decir, son seres que para sobrevivir y desarrollarse como seres humanos necesitan de la cooperación y del auxilio de los demás seres humanos.

Si los seres humanos son seres sociales, esto quiere decir que siempre han existido y conformado sociedades. El término sociedad tiene dos sentidos: uno amplio y otro estricto.

En sentido amplio el término sociedad se aplica a todo conjunto de seres vivientes, en cuanto a que su agrupación y grado de organización interna se establece tanto para conseguir la alimentación como para defenderse de otros factores (otros seres vivientes o fenómenos de la naturaleza) que ponen en peligro su sobrevivencia como especie. Si se quisiera simplificar al máximo, podríamos decir que las sociedades no humanas tienen tres funciones u objetivos básicos: comer, defenderse y reproducirse a fin de que la especie continúe. El ejemplo clásico de sociedad en este sentido es el de las abejas constituidas en colmenas y el de las hormigas y su división del trabajo al interior de los hormigueros.

³ Víctor Manuel Durán. ESTADO SOCIAL DE DERECHO, DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN. [/www.atal.org/movimiento/11a.htm](http://www.atal.org/movimiento/11a.htm)

En sentido estricto, sociedad es un término que solamente se aplica a las diversas agrupaciones de seres humanos, que se juntan en cantidades mayores o menores tanto para la satisfacción de las necesidades primarias (comer, vestir, reproducirse como especie), como de necesidades más complejas relacionadas con su realización y perfeccionamiento como seres humanos y como conjunto.

EVOLUCIÓN DE LA SOCIEDAD HUMANA Y APARICIÓN DEL ESTADO

Pero la sociedad humana no siempre ha sido la misma, sino que ha estado y está en constante evolución y ha pasado, históricamente hablando, desde dimensiones (tamaños) pequeños y formas organizativas simples hasta dimensiones más grandes y con grados complejos de organización interna. Así la expresión actual de la sociedad humana no es la misma que en los orígenes de la humanidad y es evidente que en el futuro asumirá nuevas formas y contenidos.

En términos generales y en materia de evolución sociocultural se habla genéricamente de dos tipos o clases de sociedades: las sociedades no estatales que cronológicamente surgen primero y las sociedades estatales, que surgen después, en etapas más avanzadas de la evolución social y humana.

En todas las sociedades humanas el gobierno y la política son instrumentos para mantener el orden interno y atender la defensa contra el exterior y asimismo, son un medio para simbolizar ante sí mismos y ante los demás la unidad del pueblo.

EL ORIGEN DEL ESTADO SEGÚN JOHN LOCKE⁴

John Locke, fue un filósofo inglés que se destacó en muchos campos, especialmente en la epistemología o teoría del conocimiento, la política, la educación y la medicina.

⁴ Tomás Várnagy. El pensamiento político de John Locke y el surgimiento del liberalismo. Capítulo II. Ver en: [ww. filosofia.org/cla/ari/azc03017.htm](http://ww.filosofia.org/cla/ari/azc03017.htm)

Este pensador político sostiene que todo gobierno surge de un pacto o contrato revocable entre individuos, con el propósito de proteger la vida, la libertad y la propiedad de las personas, teniendo los signatarios el derecho a retirar su confianza al gobernante y rebelarse cuando éste no cumple con su función.

Se trata de un proceso que duró siglos, afirmando la libertad del individuo y propugnando la limitación de los poderes del Estado.

En 1689, Locke publicó sus dos obras más importantes: Dos tratados sobre el gobierno civil, considerado como una justificación teórica de la Revolución Gloriosa y un clásico del liberalismo, y el Ensayo sobre el entendimiento humano.

A principios de la década de 1660 escribió los Ensayos sobre la ley natural, publicado por primera vez en 1954, donde insistía en que no puede existir conocimiento innato y que todo lo que conocemos, incluyendo el bien y el mal, es una inferencia derivada de nuestra experiencia.

Sus puntos de vista políticos en 1661 sostenían que la función del Estado era velar por el orden y la tranquilidad, pues estaba convencido de que la mayor amenaza a la sociedad provenía de la masa ingobernable, y de que para controlarla se necesitaba de un gobierno absoluto y no era legítimo resistir al magistrado. El poder del gobierno no puede estar limitado, pues los gobernantes sólo responden a Dios. De escolástico, autoritario y absolutista se convirtió en el filósofo liberal de los derechos inalienables y el derecho a la rebelión.

El Primer tratado o el derecho divino a gobernar critica puntualmente los argumentos de la exitosa obra de Sir Robert Filmer, Patriarca, o el poder natural de los reyes, publicada póstumamente en 1680 por los Tories para defender su postura.

Finalmente, Locke se interroga acerca de “el gran problema, que en todas las épocas, ha agitado a la humanidad”: quien debe ejercer el poder. El argumento de Locke en contra de Filmer apunta fundamentalmente a no considerar al Estado

como una creación de Dios, sino como una unión política consensuada y realizada a partir de hombres libres e iguales.

El Segundo tratado o los fundamentos del liberalismo que tiene similitudes entre el pensamiento de Hobbes y Locke pueden sintetizarse en los siguientes puntos: concepción individualista del hombre, la ley natural como ley de auto-conservación, la realización de un pacto o contrato para salir del Estado de naturaleza, y por último la sociedad política como remedio a los males y problemas en el Estado de naturaleza.

Las diferencias son mayores y están relacionadas con sus perspectivas acerca de la condición humana (pesimista el primero y optimista el segundo), el Estado de naturaleza (violento y pacífico), el contrato (uno o varios), el gobierno (absoluto o restringido), la propiedad y otros elementos –discutibles todos ellos- que surgirán en la lectura de sus textos.

Su doctrina de los derechos naturales fue una de las más influyentes de la época. Consideraba que la ley natural está inscrita “en el corazón de los hombres” y obliga a todos antes que cualquier ley positiva aunque existan hombres que no quieran seguirla. Consiste en ciertas reglas de la naturaleza que gobiernan la conducta humana y que pueden ser descubiertas con el uso de la razón. Todos los individuos tienen una racionalidad implantada “por el mismo Dios” por la cual pueden discernir entre el bien y el mal, y cuyo primer y más fuerte deseo “es el de la auto-preservación” y el de preservar la humanidad de dañar al otro , pues la vida, la libertad y los bienes son propiedad de toda persona , en tanto son sus derechos irrenunciables.

El significado político de la ley natural está dado en la medida en que sus imperativos “no se anulan al entrar en sociedad; al contrario, en muchos casos su observancia es mucho más estricta y adquieren, gracias a las leyes humanas, unas penas conocidas para obligar a su cumplimiento” . La ley natural es una ley eterna para todos los hombres, incluidos los legisladores, cuyas leyes positivas

tienen que ser acordes con las leyes naturales, dotadas así de un poder coactivo para obligar a quienes no las respetan.

El Segundo tratado comienza con la gran pregunta de la filosofía política ¿qué es el poder? y Locke afirma que “es un derecho a dictar leyes [...] encaminadas a regular y preservar la propiedad, así como a emplear la fuerza de la comunidad en la ejecución de tales leyes y en la defensa de la República de cualquier ofensa que pueda venir del exterior; y todo ello teniendo como único fin la consecución del bien público” Pero antes de entrar de lleno en esta cuestión, nuestro autor considera imprescindible analizar el Estado de los hombres en la naturaleza.

ESTADO DE NATURALEZA

La definición de Locke sobre el Estado de naturaleza es la siguiente: “hombres reunidos según les dicta su razón, sin nadie que sea superior a ellos sobre la tierra, con autoridad para juzgarse los unos a los otros” . El Estado de naturaleza está regulado por la razón (a diferencia de Hobbes) y es posible que el hombre viva en sociedad, pero si carece de “ese poder decisivo al que apelar, podemos asegurar que todavía se encuentra en el Estado de naturaleza” . En otras palabras, “la ausencia de un juez común que pO sea autoridad sitúa a todos los hombres en un Estado de naturaleza”

1. ¿LIBERTAD RESPONSABLE?

El hecho de que se trate de un Estado de libertad no implica que sea un Estado de absoluta licencia, no consiste en que “cada uno pueda hacer lo que le venga en gana” , pues el hombre “tiene una ley natural que lo gobierna y que obliga a todo el mundo” . Amplía este concepto afirmando que la libertad consiste “en que cada uno pueda disponer y ordenar, según le plazca, su persona, acciones, posesiones

y su propiedad toda”, y además que “nadie pueda verse sometido a la arbitraria voluntad de otro”

En el Estado de naturaleza un hombre tiene derecho a juzgar y castigar a quien no respeta la ley natural, convirtiéndose el transgresor en un peligro para la humanidad: “cualquier hombre tiene el derecho de castigar al culpable y de ser ejecutor de la ley natural” . En otras palabras, cualquier hombre en el Estado de naturaleza tiene el poder de matar a un asesino o castigar a un delincuente pues éste renunció a la razón y a la ley y “ha declarado la guerra contra toda la humanidad, por la violencia y asesinato cometidos sobre uno de sus miembros; y en consecuencia puede ser destruido igual que lo sería un león o un tigre, o cualquier bestia salvaje”.

2. PROPIEDAD PRIVADA

Locke presta enorme atención al tema de la propiedad y elabora su célebre teoría para explicar su origen y valor. “Propiedad”, para Locke, es un término polisémico: en sentido amplio y general implica “vida, libertad y hacienda”, y en un sentido más restringido, bienes, el derecho a heredar, y la capacidad de acumular riquezas.

Para substraer a los gobernantes de cualquier intromisión en la propiedad privada, Locke afirmaba que **ésta precede al establecimiento de la sociedad política o gobierno**, y su empeño estuvo puesto en demostrar que los hombres pueden convertirse en propietarios “sin necesidad de un pacto explícito de cuantos comparten dicha posesión [común otorgada por Dios]”.

Así, la propiedad privada existía en el Estado de naturaleza, antes de la organización de la sociedad, y ningún poder supremo “puede arrebatarse a ningún hombre parte alguna de su propiedad sin su propio consentimiento”, ya que los “hombres entran en sociedad para preservar su propiedad”.

EL TRABAJO: ¿FUENTE DE PROPIEDAD?

Todo era común originalmente. “Dios entregó al género humano la naturaleza como su propiedad, para que fuera compartida por toda la humanidad” y para poder cumplir con la ley natural de la auto-preservación. Pero aunque todo pertenezca a los hombres en común, “cada hombre es propietario de su propia persona [...], el trabajo de su cuerpo y la labor de sus manos”, y si toma algo “y lo cambia del Estado en que lo dejó la naturaleza, ha mezclado su trabajo con él y le ha añadido algo que le pertenece [... y] lo convierte en propiedad suya [...] que lo excluye del derecho común de los demás hombres [...] siempre que de esa cosa quede una cantidad suficiente y de la misma calidad para que la compartan los demás” .

Vale decir, el único título para poseer algo es el trabajo, ya que “aquello que inicia la propiedad es, precisamente, el acto de sacar algo del Estado en que la naturaleza lo dejó”. Por ello, “el trabajo que me tomé en hacerlas salir del Estado comunal en que se encontraban ha fijado en ellas mi propiedad” .

Es como un plato servido para todos, lo que yo me sirvo a mí mismo es mío y me pertenece, en palabras de Locke: “Aunque el agua que mana de la fuente es de todos, sin embargo nadie pondrá en duda que la que está en la jarra es de aquél que se molestó en llenarla”.

El nuevo producto, resultado de la creatividad humana aplicada a los recursos naturales, se transforma en parte del productor y le pertenece, naciendo así el derecho a la propiedad y convirtiendo al hombre en equivalente a propietario.

El trabajo da a cualquier hombre el derecho natural sobre aquello de lo que se ha apropiado, y le imprime un sello personal que lo hace propio. Existe una fusión entre el sujeto trabajador y el objeto trabajado, al cual modifica y “a lo que se encuentra unido” .

La propiedad no es aquí ilimitada pues cada hombre podrá poseer legítimamente todo lo que pueda abarcar con su trabajo, ya que “la misma ley natural que nos otorga la propiedad, es la que le pone límites a la misma”. Puedo aprovecharme de todo antes que se malogre, y lo que sobrepase ese límite supera a la parte que corresponde a una persona y pertenece a otros.

Locke es muy claro y tajante: “La medida de su propiedad vendrá fijada por la cantidad de tierra que un hombre labre, siembre, cuide y cultive” .

EL TRABAJO: ¿FUENTE DE VALOR?

Locke creía que el valor de cualquier objeto estaba dado y determinado, a grandes rasgos, por la cantidad de trabajo necesario para producirlo. Afirmaba que “de hecho, es el trabajo el que añade la diferencia de valor sobre cada cosa”

Además se pregunta si mil acres de tierra salvaje y abandonada en América “serán capaces de generar para sus míseros y desgraciados habitantes el mismo provecho que se obtiene de diez acres de tierra igualmente fértiles en Devonshire, donde sí están bien cultivados” . En síntesis, “es el trabajo el que aporta la mayor parte de su valor a las cosas” y el que “otorga la mayor parte del valor que tiene la tierra” . El crecimiento del comercio y las mejoras en las tierras aumentan la productividad, de tal manera que en una sociedad comercial todos están mejor que en una sociedad primitiva.

El derecho de propiedad tiene para Locke un carácter absoluto y es irrenunciable: existe en el Estado de naturaleza y, una vez constituida la sociedad civil, el fin del gobierno será la preservación de la propiedad. Un sargento puede obligar a un soldado a marchar a la boca del cañón y un general puede condenarlo a muerte, pero ninguno de ellos puede disponer de su hacienda, arrebatarle parte de sus bienes o quitarle un solo penique de su bolsillo.

Locke, proclama también un derecho natural a la herencia. Por consiguiente, puedo tener derecho a tierras que nunca he laborado, a bienes que nunca he comprado, y la sociedad política, por lo tanto, está obligada a proteger mis derechos sobre el trabajo de otros.

Uno de los presupuestos de Locke es que siempre habrá bastante territorio para todos, como en América, para cualquiera que quiera trabajarla: “Existe suficiente tierra en el mundo como para abastecer al doble de habitantes de los que ahora viven en él” . Pero la invención del dinero permitirá la acumulación ilimitada de tierras, concentrándolas en pocas manos.

4. ACUMULACION E INVENTO DEL DINERO

Como se ha visto, la limitación a la propiedad en el Estado de naturaleza proviene de que la mayor parte de las cosas son, por lo general, “de corta duración; esto es, si no se consumen con celeridad, se pierden o pudren rápidamente”

Gracias a la “invención del dinero” el hombre puede producir más de lo necesario, “aumentar la producción y las posesiones”, dar un incentivo para producir excedentes y utilizar “algo duradero que los hombres pudieran guardar sin que se pudriera y que, por consenso mutuo, se pudiera utilizar en los trueques”.

La invención del dinero, incluso antes de que la densidad de la población haya llevado inevitablemente a la desaparición de la propiedad común de la tierra, **es una posibilidad pactada (anterior a la constitución de la sociedad civil y política)** de acumular riquezas y propiedades más allá de las necesidades del individuo y su familia.

La consecuencia de ello es la extensión de la posesión de tierras y el crecimiento de la sociedad comercial. Esto produce desigualdades en la propiedad, lo cual

originará conflictos en torno a ella y terminará con la idílica existencia del Estado de naturaleza, conflictos que sólo podrán ser resueltos con la constitución de leyes positivas en la sociedad civil o comunidad política (Estado).

La acumulación ilimitada de propiedad privada se debe entonces, de acuerdo a Locke, a la existencia del dinero, eliminando los anteriores límites impuestos por la ley natural. Nuestro autor admite esta desigualdad de hecho, ya que “el acuerdo tácito de los hombres de asignar un valor a la tierra ha supuesto (por consenso) la institución de las grandes propiedades y el derecho sobre ellas”.

La justificación de la desigualdad está dada por el trabajo “que establece, principalmente, la medida de dicho valor, es claro que los hombres han acordado que la posesión de la tierra sea desproporcionada y desigual”, y gracias a este consenso tácito y voluntario “un hombre puede llegar a poseer más tierra de la que puede llegar a hacer uso [...]. Este reparto de cosas en posesiones privadas desiguales ha sido posible fuera de los límites de la sociedad y sin necesidad de pacto” [o contrato que constituye a la sociedad civil y la comunidad política] . Ese consenso tácito al que hace referencia Locke no establece la sociedad civil, pues, como vimos, pueden existir pactos sin salir del Estado de naturaleza.

Es posible entonces establecer períodos en lo que respecta al Estado de naturaleza, en el cual hay sociedad y reina la ley natural, en dos etapas: en la primera, la propiedad está limitada por el trabajo y la vida es agradable y apacible; en la segunda, que surge con la aparición del dinero, se dan la posibilidad de acumulación ilimitada y la desigualdad en cuanto a las posesiones. La invención del dinero altera la vida de los hombres, surgiendo algunos irracionales que atentan contra la propiedad de los laboriosos y sensatos que buscan evitar el Estado de guerra.

5. ESTADO DE GUERRA

En síntesis, para Locke el Estado de naturaleza es –hipotéticamente- placentero y pacífico. No es necesariamente una guerra de todos contra todos, es un Estado pre-político pero no pre-social, y el hombre vive guiado por la ley natural a través de su razón. Esto implica que los hombres podrían vivir vidas ordenadas y morales antes de establecer la sociedad política. Además, podrían disfrutar de su propiedad siempre y cuando dejaran lo suficiente para satisfacer las necesidades de los otros .

El hombre natural de Locke no es un salvaje hobbesiano sino un gentleman de la Inglaterra rural, un virtuoso anarquista racional poseedor de propiedades que respeta las pertenencias ajenas y vive en paz y prosperidad. Este idílico panorama se convertirá de hecho en un Estado de guerra, debido a dos fuentes de discordia: la primera, que algunos “irracionales” traten de aprovecharse de otros pues los hombres no son perfectos; la segunda, los conflictos entre dos o más personas en donde no hay una tercera parte, un juez o un árbitro, por lo cual vencerá el más fuerte y no el más justo.

La sociedad humana se multiplica y se hace más compleja, surgiendo cada vez más riesgos de conflictos. En el Estado de naturaleza hay ausencia de jueces y leyes positivas, rigiendo la ley natural. Existe un Estado de paz mientras no haya utilización de la fuerza sin derecho, y la “fuerza sin el amparo del derecho sobre la persona de un hombre da lugar a un Estado de guerra”, que es “un Estado de enemistad y destrucción”. El Estado de guerra puede darse en el Estado de naturaleza o en la sociedad civil, donde hay un juez que hace cumplir la ley, por lo cual es importante distinguir entre Estado de guerra y de naturaleza, que otros – como Hobbes- han identificado.

El problema es que “una vez que da comienzo el Estado de guerra, éste no cesa”, y la pretendida armonía en el Estado de naturaleza ya no existe. Ello hace necesario que los hombres se constituyan en sociedad civil para evitarlo y “es una de las grandes razones que mueven a los hombres a reunirse en sociedad y salir

del Estado de naturaleza [para constituir una sociedad civil]. Pues, allí donde existe una autoridad, un poder terrenal al que apelar para obtener la oportuna reparación, desaparece el Estado de guerra”.

Existen algunos hombres, desgraciadamente, que no están guiados por la razón y pretenden despojar a otros de sus propiedades, transgrediendo la ley natural y actuando como seres irracionales. Locke no explica de dónde surgen estos hombres ni cuándo o por qué. El Estado de naturaleza degenera en un Estado de guerra cuando éstos atentan contra la propiedad de otros. Para salir de este Estado de naturaleza similar al Estado de guerra, los individuos realizan un pacto o contrato por el cual se constituyen la sociedad civil y la comunidad política.

6. ¿EL CONTRATO SOCIAL?

El Estado de guerra convence a los hombres para que ingresen en una “sociedad civil o política”, en donde el gobierno actuará como juez y protegerá los derechos - ya preexistentes- a la vida, la libertad y la propiedad. Su poder proviene del “consenso de los gobernados”. Los hombres “laboriosos y razonables” ven la necesidad de una institución que imparta justicia y los lleve a realizar un contrato, ya que no está garantizado que todos cumplan, como hemos visto, con los preceptos de la ley natural y la razón.

En 1594, Richard Hooker esboza en Inglaterra la teoría del pacto social, siendo desarrollada posteriormente por Thomas Hobbes. La teoría del contrato constituye la base ideológica de las posturas contrarias a la tesis del derecho divino del monarca a gobernar. A partir de tal teoría se empezó a justificar el destronamiento de Reyes, sosteniéndose que quebrantan el pacto entre el rey y el pueblo por su mal gobierno.

El contrato se realiza para garantizar la seguridad de la propiedad de los individuos (vida, libertad y bienes) por la inseguridad existente en el Estado de

naturaleza. La legitimación y la autoridad del Estado surgen, precisamente, por la superación de la inseguridad hobbesiana y la protección de los bienes lockeana.

En la Carta sobre la tolerancia, Locke hace una interesante descripción de las razones del pasaje del Estado de naturaleza a la sociedad civil y política: “siendo la depravación de la humanidad tal que los hombres prefieren robar los frutos de las labores de los demás a tomarse el trabajo de proveerse por sí mismos, la necesidad de preservar a los hombres [...] [los induce] a entrar en sociedad unos con otros, a fin de asegurarse [...] sus propiedades [...]”.

Los propietarios se reúnen y definen el poder público encargado de realizar el derecho natural. La sociedad, en el Estado de naturaleza, posee la capacidad de organizarse armoniosamente sin necesidad de recurrir al orden político. Lo que obliga a instaurarlo es la impotencia de esa sociedad cuando su orden natural es amenazado por enemigos internos y/o externos. Se crea la sociedad civil y política a través de un contrato, y se crea al gobierno como agente de esa sociedad. La sociedad está subordinada al individuo, y el gobierno a la sociedad. La disolución del gobierno no implica la liquidación de la sociedad.

La tradición contractualista ha sostenido que se precisan dos contratos sucesivos para dar origen al Estado: el primero es el pacto de sociedad, por el cual un grupo de hombres decide vivir en comunidad, y el segundo es el pacto de sujeción, en el cual estos hombres se someten a un poder común.

En Locke, sin entrar en el tema de la existencia de uno o más contratos, no hay un pacto de sujeción como en Hobbes y otros contractualistas, sino que el pueblo, que tiene el verdadero poder soberano, otorga a los poderes su confianza (trust) sin someterse a ellos, justificando la rebelión en el caso de que la autoridad no cumpla con sus objetivos.

El poder político legítimo deriva de ese “contrato” entre los miembros de la sociedad, que **no es un contrato verdadero porque los hombres no se someten al gobierno sino que establecen con él una relación de confianza.**

El hombre, al unirse a una comunidad, hace entrega “de todo el poder necesario para cumplir los fines para los que se ha unido en sociedad [...] y esa entrega se lleva a cabo mediante el mero acuerdo de unirse en una sociedad política, lo cual es todo el pacto que se precisa para que los individuos ingresen o constituyan una república” . Justamente este consenso de hombres libres es lo que da principio a cualquier gobierno legítimo en el mundo.

SOCIEDAD POLÍTICA Y GOBIERNO

Pese a todas las ventajas existentes en el Estado de naturaleza, los hombres “se encuentran en una pésima condición mientras se hallan en él, con lo cual, se ven rápidamente llevados a ingresar en sociedad”. El “gobierno civil es el remedio más adecuado para las inconveniencias que presta el Estado de naturaleza” , esto es, los problemas causados por el Estado de guerra provocado por los “irracionales” que atropellan la vida, libertad y propiedad de los hombres laboriosos. Por esta razón, repite Locke constantemente que “el fin supremo y principal de los hombres al unirse en repúblicas y someterse a un gobierno es la preservación de sus propiedades [vida, libertad y hacienda], algo que en el Estado de naturaleza es muy difícil de conseguir”.

Resulta claro que “cuando un hombre entra en la sociedad civil y se convierte en miembro de una república, renuncia al poder que tenía para castigar los delitos contra la ley de la naturaleza” : éste es el origen del poder legislativo y ejecutivo. Los poderes naturales del hombre en el Estado de naturaleza se transforman, gracias al contrato, en los poderes políticos de la sociedad civil, que, a diferencia de lo que sucede en el caso de Hobbes, son limitados. Por consiguiente, cuando “cierta cantidad de hombres se unen en una sociedad, renunciando cada uno de

ellos al poder ejecutivo que les otorga la ley natural, a favor de la comunidad, allí y sólo allí habrá una sociedad política o civil”.

La superación del Estado de naturaleza implica que cada hombre ha renunciado a su poder de ejecutar por sí mismo la ley natural para proteger sus derechos y lo entregó a la sociedad civil, a la comunidad política. Por eso afirma Locke que “la sociedad política se dará allí y sólo allí donde cada uno de sus miembros se haya despojado de este poder natural, renunciando a él y poniéndolo en manos de la comunidad [...] [que] se convierte en el árbitro que [...] dictamina sobre todas las diferencias que puedan tener lugar entre los miembros de esa sociedad” . En otras palabras, forman una sociedad civil “las personas que se unen en un cuerpo y disponen de una ley común así como de una judicatura a la que apelar, con autoridad para decidir en las controversias que surjan entre ellos y poder para castigar a los delincuentes” .

Participan de la sociedad política solamente aquéllos que hacen el pacto de manera explícita. Locke es claro en este punto: “Cuando un grupo de hombres ha llegado a un consenso para formar una comunidad o gobierno, se incorporan en el acto al cuerpo político que conforman ellos mismos, en el que la mayoría adquiere el derecho de actuar y decidir por los demás” . “Todo el mundo está sujeto por dicho consenso a los acuerdos a que llegue la mayoría”. Pero ese gobierno de la mayoría era interpretado por Locke como el gobierno de los propietarios de tierras, comerciantes y personas adineradas.

1. TIPOS DE AUTORIDAD

Apartándose de la doctrina de Filmer, Locke distingue cinco tipos de autoridad legítima: la de quien gobierna sobre sus súbditos (autoridad política), la de un padre sobre sus hijos , la de un marido sobre su mujer , la de un amo sobre sus sirvientes , y la de un dueño de esclavos sobre los mismos . Esto es, diferencia entre “el poder que tiene un magistrado sobre un súbdito del que tiene un padre sobre su hijo, un amo sobre su sirviente, un marido sobre su esposa y un señor

sobre su esclavo” , o sea que podemos distinguir la diferencia existente entre el gobernante de una república, un padre de familia o el capitán de un barco.

2. EQUILIBRIO DE LOS PODERES DEL ESTADO

Es el legislativo el que decide las políticas, ya que es “el poder supremo de la república”, encaminado a determinar las condiciones del uso legal de la fuerza comunitaria en función de la defensa de la sociedad civil y de sus miembros.

El ejecutivo, encargado de las leyes formuladas por el legislativo, ha de estar “subordinado” y “rendir cuentas” a él . Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo reflejan la controversia histórica entre el rey y el Parlamento inglés. Además, hay también un poder federativo, prácticamente inseparable del ejecutivo, que está destinado a definir sus relaciones con los otros Estados.

3. DERECHO DE RESISTENCIA

Los hombres entran en sociedad para preservar su propiedad, o sea su vida, libertad y bienes, pero ¿qué sucede si no se cumple con este cometido? De acuerdo a Locke, “siempre que los legisladores destruyen o se adueñan de la propiedad del pueblo, o los esclavizan bajo un poder arbitrario, se ponen a sí mismos en un Estado de guerra respecto a su pueblo, el cual queda, por ello, libre de seguir obedeciendo” .

Si un gobierno o un particular hacen uso de la fuerza sin tener derecho a ello, “y tal es el caso de cualquiera que actúe violentamente contra la ley, se coloca en un Estado de guerra respecto a aquellos contra los que ha empleado esa fuerza” .

Su justificación de la insurrección cuando el gobierno se vuelve tiránico y rompe el contrato es considerada como uno de los elementos democráticos de su teoría política y una idea explosiva y subversiva para la época. El gobierno se disuelve

cuando “el legislativo o el monarca actúan traicionando la confianza (trust) que se depositó en ellos”, revirtiendo el poder a la comunidad, que establecerá un nuevo legislativo y ejecutivo.

Esta cuestión de la disolución del gobierno es compleja. El pueblo es quien decide cuándo se ha roto la confianza y tiene este poder porque subsiste como comunidad pese a la disolución del gobierno, y cualquiera sea la razón de ella, “el poder revierte de nuevo en la sociedad, y el pueblo tiene derecho a actuar en calidad de poder supremo y constituirse ellos mismos en legislativo” .

La disolución del gobierno no implica la disolución de la sociedad: a diferencia de Hobbes, el peligro de la anarquía no puede ser invocado para tolerar el despotismo.

A la crítica que se le podría hacer acerca de que ningún gobierno duraría demasiado si el pueblo puede designar a un nuevo legislativo simplemente porque se siente molesto, responde que “el pueblo no abandona las viejas formas con tanta facilidad como algunos parecen sugerir”, pues el mismo tiene lentitud y aversión “a abandonar sus viejas constituciones” . Además, el pueblo “está más dispuesto a sufrir resignadamente que a defender sus derechos por la fuerza”

Las revoluciones no se producen por cualquier error en la gestión de los asuntos públicos, ya que “los pueblos son capaces de soportar, sin rechistar, ni revelar el menor asomo de rebeldía, errores graves de la parte dirigente, muchas leyes injustas e inconvenientes” . El pueblo se rebelará solamente en el último extremo.

La principal causa de las revoluciones no es entonces la “insensatez gratuita” de los pueblos o su deseo de acabar con los gobernantes, sino los intentos de estos últimos “de obtener y ejercer un poder arbitrario sobre sus pueblos” y, sea uno gobernante o súbdito, “el que atropella por la fuerza los derechos del príncipe o del pueblo y se propone acabar con la constitución y con el aparato de cualquier

gobierno justo es, a mi juicio, culpable de haber cometido el mayor crimen de que un hombre es capaz” . El peor de los males no se halla en la anarquía, como para Hobbes, sino en el despotismo, la opresión y la mala conducta del soberano.

4. ESTADO LAICO RELIGION Y LIBERTAD DE CREENCIA

El siglo XVII fue un siglo de guerras religiosas, y había muy pocos teóricos dispuestos a defender la tolerancia como correcta en principio o viable en la práctica. En su demanda por tolerancia religiosa Locke sostiene, en primer lugar, que ningún hombre tiene tanta sabiduría y conocimiento como para que pueda dictar la religión a algún otro; en segundo lugar, que cada individuo es un ser moral, responsable ante Dios, lo cual presupone la libertad; y, finalmente, que ninguna compulsión que sea contraria a la voluntad del individuo puede asegurar más que una conformidad externa.

Locke escribió cuatro Cartas sobre la tolerancia, siendo la publicada anónimamente en 1689 (1690) la que tuvo un éxito inmediato y la más famosa, y aquella de la cual hacemos referencia en este trabajo. En ella insiste con que “la tolerancia es característica principal de la verdadera iglesia”, que el clero debe preconizar la paz y el amor, y que la verdadera iglesia no debe requerir de sus miembros que crean más de lo que está especificado en la Biblia para la salvación. Rechaza la idea de que la autoridad en una iglesia, o la representación de la misma, estén ejercidas por una jerarquía eclesiástica.

El Estado ha de ser una institución secular con fines seculares, pues “todo el poder del gobierno civil se refiere solamente a los intereses civiles de los hombres, se limita al cuidado de las cosas de este mundo y nada tiene que ver con el mundo venidero”. Por otro lado, “la Iglesia en sí es una cosa absolutamente distinta y separada del Estado, ella es “una sociedad de miembros unidos voluntariamente” sin poder coactivo. Las fronteras en ambos casos son fijas e inamovibles”. Este es otro rasgo que diferencia a Locke de Hobbes, quien

consideraba que la Iglesia debía estar subordinada a la autoridad secular. Lo que los acerca es que para Locke existe un indudable fondo hobbesiano al considerar por encima de todo la estabilidad social y la seguridad del Estado en su determinación de proteger el orden civil y la propiedad privada.

Se preocupa por las relaciones entre la Iglesia y el Estado y prescribe que debe tolerarse cualquier postura religiosa que no perjudique los intereses fundamentales de la sociedad y el Estado. Su intención es política más que religiosa, pues la finalidad de sus consideraciones no es la salvación de las almas sino la protección del Estado, y se ha convertido en parte constitutiva del pensamiento político moderno, ya que su propuesta más decisiva es la estricta separación entre la Iglesia y el Estado.

Además de negar el derecho divino de los reyes a gobernar, en estos textos reconoce la función instrumental del poder político como garante de la paz, bienestar e intereses privados de los súbditos. Quienes hacen peligrar la paz y estabilidad de los Estados, sean “papistas”, “ateos” o “fanáticos” (cuáqueros) no deben ser tolerados, ya que “como se hace con las serpientes, no se puede ser tolerante con ellos y dejar que suelten su veneno”.

La intolerancia es típica del catolicismo y el Estado debe prohibir sólo aquellas doctrinas que puedan alterar la paz y seguridad públicas o que tengan consecuencias antisociales. El argumento de Locke era que la obligación católica de obedecer al Papa iba en contra del reconocimiento de la autoridad legítima o de los gobernantes seculares. Como los católicos eran súbditos del Papa, no podían ser ciudadanos de ningún otro Estado que no fuese Roma.

Hay otra idea que no debe ser tolerada, el ateísmo, pues al no creer en Dios se carece de principios morales, pero “ni los paganos, ni los mahometanos, ni los judíos deberían ser excluidos de los derechos civiles del Estado a causa de su religión”.

LA GESTION DEMOCRATICA DEL ESTADO.

Sabemos que en la actualidad la forma generalizada de gestión del Estado es el sistema democrático.

Por lo tanto, el esquema N° 01, nos muestra el origen del Estado, partiendo de la sociedad en el Estado de la naturaleza (Etapa 1), Origen del Estado (Etapa 2) hasta su versión democrática actual (Etapa 3).

EL ORIGEN DEL ESTADO



1. CONCEPTO DE DEMOCRACIA⁵

La palabra democracia deriva del griego.

DEMOS: pueblo.

KRATOS: autoridad o poder. Significa gobierno o autoridad del pueblo.

⁵. Ver en www.southlink.com.ar/vap/la_democracia.htm

En la actualidad, el concepto de *democracia* no se limita al de una forma determinada de gobierno sino también a un conjunto de reglas de conducta para la convivencia social y política:

- La democracia como *forma de gobierno* es la participación del pueblo en la acción gubernativa por medio del sufragio y del control que ejerce sobre lo actuado por el Estado.

- La democracia como *estilo de vida* es un modo de vivir basado en el respeto a la dignidad humana, la libertad y los derechos de todos y cada uno de los miembros de una comunidad.

2. ORIGEN DE LA DEMOCRACIA

El concepto básico de democracia se remonta a la forma de gobierno que utilizaban en Atenas y otras ciudades griegas a partir del siglo V (a.C.).

3. CLASES DE DEMOCRACIA

1. Democracia directa o pura: Es la Democracia en la que la soberanía, residente en el pueblo, es ejercida por él sin necesidad de elegir representantes que los gobiernen.

2. Democracia representativa o indirecta: El pueblo está gobernado por representantes elegidos por él mismo. La elección de los individuos que han de tener a su cargo la tarea gubernativa se realiza por medio del sufragio, y cualquier persona tiene derecho a elegir y a ser elegido.

La forma representativa suele adoptar diversos sistemas:

- **SISTEMA PRESIDENCIALISTA.** Se caracteriza por un poder ejecutivo fuerte. el Presidente gobierna realmente a la Nación, secundado por los ministros o secretarios que él elige.

- **SISTEMA PARLAMENTARIO.** El Parlamento el parlamento es el eje alrededor del cual gira toda la acción gubernamental. Las facultades del presidente son muy restringidas.
- **SISTEMA COLEGIADO O MIXTO.** Se trata de una combinación de los dos sistemas. Se elige tanto al Presidente como a los representantes del Congreso.

LA DEMOCRACIA MODERNA ACTUAL

La Modernidad: Democracia Indirecta o Representativa⁶.

La democracia de la época moderna es indirecta o representativa.

El gran aporte de la modernidad a la teoría de la democracia es el liberalismo, asociado a su vez a la teoría de la división de poderes, al contractualismo y al constitucionalismo.

El liberalismo político sostiene que la libertad y los derechos de los individuos son anteriores al Estado, y no pueden ser conculcados por él. Desde esta perspectiva, existe un área o espacio jurídico reservado a los individuos, en la que la acción estatal no puede penetrar: la libertad individual, la libertad de expresión, los derechos políticos, la propiedad privada, la inviolabilidad del domicilio y la correspondencia, la libertad de trabajo comercio e industria, etc.

¿Por qué el Estado no puede traspasarlos? La respuesta corresponde al contractualismo: Porque esos derechos son anteriores al Estado, y el ser humano los posee desde que existía el Estado de naturaleza. Habrían sido los hombres libres, en Estado de naturaleza, que habrían suscripto un Contrato Social, para crear el Estado, con el fin de que les provea orden y seguridad.

¿Cómo garantizar que el Estado no viole los derechos individuales? Según el constitucionalismo: Los hombres pueden dejar por escrito ese pacto social

⁶ Raúl Álvarez. 4.1.99.

Ver en: personales.ciudad.com.ar/argenpol/conceptosbasicos/democracia.htm

fundamentalmente en la constitución escrita, un texto en el que se consagran los derechos humanos y se especifica todo lo que el Estado no puede hacer. Para el constitucionalismo, el Estado está sometido a normas constitucionales, al derecho. Por eso se lo denomina Estado de Derecho.

Y para agregar mayores seguridades de que el poder del Estado no va a actuar arbitrariamente, siguiendo los consejos de Montesquieu, se decidió dividir el poder, de modo tal que los órganos estatales se controlen entre sí. El aparato del Estado se divide en Poder ejecutivo, Poder legislativo y Poder judicial, y cada uno de estos poderes se controlan entre sí, con el fin de evitar la corrupción y el abuso de poder.

Liberalismo, Contractualismo, Constitucionalismo, Estado de Derecho y División de Poderes van a cobrar forma en los Estados Nacionales de la Modernidad, cuyos máximos exponentes son la Revolución Francesa y la Constitución Norteamericana.

Pero hay una gran diferencia entre los Estados moderno y la ciudad Estado griega: la cantidad de población. Los Estados modernos se componen de millones de personas, imposibles de reunir en una sola Asamblea, en un solo lugar. La Solución a que se arribó fue adoptar la figura del mandato de derecho privado: los mandantes o poderdantes (el pueblo) otorgan poder a el o los mandatarios o apoderados (los gobernantes) para que ejerzan actos (gobiernen) en su nombre y representación, de modo tal que la voluntad de los mandatarios no sea sino expresión de la voluntad de los mandantes: de la voluntad popular. Esta forma de democracia, por mandato o representación, se denomina democracia representativa o indirecta: "el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes".

ESTADO, SISTEMA POLÍTICO, SOCIEDAD CIVIL Y DEMOCRACIA⁷.

⁷ Ver en www.libreriasdelfondo.com/LF. Raúl Abraham López Martínez. "Estado, Sistema Político, Sociedad Civil y Democracia en Alain Touraine.

El concepto mas adecuado e integral sobre el sistema democrático es, talvez, el expuesto por Alain Touraine en su obra: “¿Qué es la democracia?” (1994).

En este su libro Touraine extiende su reflexión sobre la democracia, en donde realiza un invaluable aporte en torno a las relaciones de el Estado, sistema político y la sociedad civil, elementos en donde el sociólogo francés, desarrolla su argumentación.

Para Touraine en la construcción de su idea de la democracia, juega un papel fundamental, el impedir el surgimiento de Estados totalitarios y autoritarios, que en nombre de algún supuesto revolucionario se lograron instituir sociedades fuertemente represivas. Nos recuerda que las revoluciones, nunca han conducido a democratizar la sociedad, y por lo contrario, lo único que han hecho es destruir a las disidencias con la intención de imponer una verdad.

Touraine rechaza a los Estados totalitarios y autoritarios, pero también manifiesta su oposición a los Estados que son presas de unas cuentas transnacionales, convirtiendo el ejercicio político en un acto gerencial, que dista de ser democrático. Por lo tanto, Touraine reconoce en la democracia, la capacidad de imponerle ciertos límites al Estado, que permitan al sistema político ser el espacio de mediación con la sociedad civil. Definiendo a la democracia de la siguiente manera: “La democracia no significa poder del pueblo, expresión tan confusa que se la puede interpretar en todos los sentidos y hasta para legitimar regímenes autoritarios y represivos; lo que significa es que la lógica que desciende del Estado hacia el sistema político y luego hacia la sociedad civil es sustituida por una lógica que va de abajo hacia arriba, de la sociedad civil al sistema político y de allí al Estado”, lo que no implica que el Estado mantenga una cierta autonomía, al igual que el sistema político.

Para Touraine, el sistema político cumple con una función diferente a la del Estado y de la sociedad civil. Mientras el Estado defiende la unidad de la sociedad nacional frente a las amenazas y los problemas exteriores o interiores, al mismo tiempo que defiende a largo plazo la memoria colectiva y busca proteger a las minorías o alentar la creación cultural, el sistema político se distingue por “elaborar la unidad a partir de la diversidad y, por consiguiente, subordinar la unidad a las

relaciones de fuerza que existen en el plano de la sociedad civil, reconociendo el papel de partidos políticos que se interponen entre los grupos de interés o las clases y el Estado”.

En el plano de la sociedad civil, dicho concepto Touraine no lo reduce a la definición de intereses económicos, sino también es “el dominio de los actores sociales que se orientan al mismo tiempo por valores culturales y por relaciones sociales a menudo conflictivas. Reconocer la autonomía de la sociedad civil, como lo hicieron antes que los demás los británicos y los holandeses, es la condición primera de la democracia, ya que es la separación de la sociedad civil y el Estado la que permite la creación del sistema político”.

De esa manera, el Estado, el sistema político y la sociedad civil, mantienen sus propias autonomías con sus propias funciones, con la intención, de regularse entre sí, y evitar que exista un Estado que todo lo absorba, o una sociedad civil que rompa con toda relación de intermediación con el Estado, propiciando la inexistencia de la democracia.

ESTADO: ¿AMO O ESTADO SERVIDOR?

Aunque queda claro que el Estado fue un gran invento para organizar la convivencia social y garantizar la vigencia de la especie humana y el desarrollo de la sociedad; es objetivo señalar que, asociado a la creación de éste, hubo, y aún hay, un debate para definir el carácter del mismo.

Para unos, seguidores de Hobbes, el Estado se ha creado para constituirse como el amo de los habitantes; en nombre de quienes toma las decisiones más trascendentales. O sea, los individuos tienen anuladas o restringidas ciertas libertades.

Un conjunto de experiencias históricas de organización del Estado, y especialmente los sistemas socialistas, en las que el Estado es el gran organizador de la economía y la sociedad, están inspiradas en la idea del Estado amo.

Para otros, seguidores de Locke, el Estado debe ser un servidor, aunque establece ciertos límites al libre accionar humano no paretiano, en afán optimizador; proveyéndole de determinados servicios básicos para garantizar el ejercicio de sus libertades y la certeza de sus decisiones y contratos: seguridad, justicia, etc.

La mayoría de países que se organizan en base al sistema democrático, son aquellos que han optado por conceptualizar al Estado como un servidor. En tales condiciones democráticas, es el individuo el que, ejerciendo sus libertades, toma las grandes decisiones relacionados con sus capacidades, necesidades y aspiraciones, en los marcos de la institucionalidad jurídico-político, establecido en la sociedad.. La denominada “economía de mercado” sería, entonces, la expresión de su libertad de elección o de compra-venta.

MARCO MORAL E INSTITUCIONALIDAD: ACCIONES OPTIMIZADORAS DE LA NATURALEZA HUMANA.

La historia, entendido como el transcurrir de la humanidad y el desarrollo de la sociedad, es un proceso abierto y creador de la naturaleza humana. Pero no del accionar libre y natural de los individuos; pero tampoco del accionar dirigido y planificador del Estado.

Para lograr, la supervivencia de la especie humana y garantizar que su accionar individual desarrolle las diversas formas de convivencia social, han sido necesarios el desarrollo espiritual o moral (ética, valores, buenas costumbres, etc.), de los individuos; pero, ante todo, el establecimiento de cierta institucionalidad (normas, autoridades, sanciones, etc.). Solo así, se puede lograr el desarrollo integral del individuo y la vigencia de la convivencia social garantizando el natural accionar humano. Se trata de que, aunque los individuos deben actuar según su condición o naturaleza humana, hay que establecer límites a ese accionar cuando sus resultados generan pérdidas privadas y/o sociales. O sea, en aras de preservar la sociedad y su desarrollo, solo debe validarse aquellas acciones o

decisiones humanas naturales, pero creadores netos de riqueza económica y social.

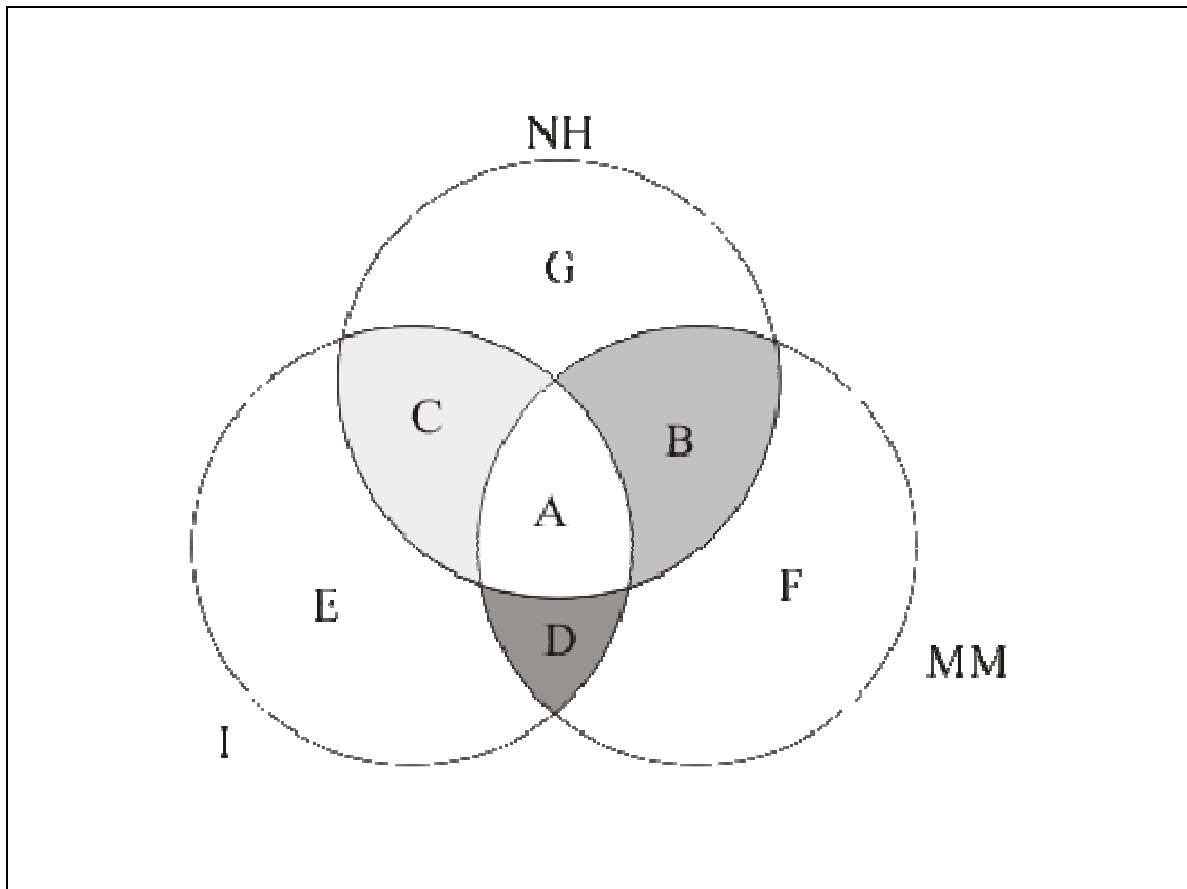
Pareciera, entonces, que; el desarrollo de un adecuado marco moral en los individuos y el establecimiento de una buena institucionalidad, que solo valida los actos y decisiones creadores de riqueza; son los que han y están permitiendo la optimización del accionar natural de los individuos; haciendo de la construcción social, de los mismos, un proceso abierto y creador de riqueza privada y social.

Hay que establecer, sin embargo, que las acciones optimizadoras; que se logran con la formación moral y el establecimiento de reglas de juego a los individuos, no transforman ni cambian la naturaleza de los individuos; que está dada genéticamente. Tampoco se ha demostrado científicamente que, estos optimizadores, lo alteren. O sea, los optimizadores, son hechos o acciones culturales y civilizadores; pero, sin implicancia genética ni biológica.

Para entender mejor éste proceso, vamos el siguiente diagrama y sus lecciones.

**INTERACCION DEL MARCO MORAL Y LA INSTITUCIONALIDAD EN EL
PROCESO DE OPTIMIZACION DEL ACCIONAR INDIVIDUAL SEGÚN LA
NATURALEZA O CONDICION HUMANA.**

DIAGRAMA N° 01



El círculo **NH** representa el accionar no paretiano de la Naturaleza Humana (libre, racional, egoísta, etc.). El círculo **MM** (Marco Moral) representa la educación del individuo en valores, buenas costumbres, etc. El círculo **I** (Institucionalidad) representa el accionar del Estado a través de normas, instituciones y autoridades para validar solo el accionar paretiano de los individuos. **NH**, **MM** e **I**, son espacios infinitos, en expansión; como el universo mismo.

Las áreas **A**, **B** y **C** representan el accionar paretiano de los individuos gracias a la actuación del **MM** y la **I**. Cuanta mayor área de **NH** ocupen **A**, **B** y **C**; reduciendo **G**, mayor será el comportamiento paretiano del individuo y su impacto en el desarrollo y progreso de la sociedad y viceversa.

El área **A**, sería aquel espacio de accionar paretiano; logrado a través de la conversión, en normas legales, de preceptos morales, buenas costumbres o tradiciones ya existentes. El área **B**, sería el espacio de accionar paretiano logrado por los individuos gracias a su formación ética, espiritual y observancia de

buenas costumbres y tradiciones. Actualmente, debido a las crisis y transformaciones que enfrentan las redes clásicas formadoras de valores (familia, iglesia, educación y Estado) el aporte de **MM** al accionar paretiano está perdiendo eficacia y espacio. El área **C**, sería el espacio de accionar paretiano logrado gracias al establecimiento, desde el Estado, de ciertos límites y prohibiciones legales; obligando a los individuos por su observancia. La función de **I** en la obtención de mayores espacios de acción paretiana de los individuos, es muy eficaz; asociado a la construcción y funcionamiento adecuado del Estado, sus instituciones y el establecimiento de buenas normas legales; en base a un correcto sistema de incentivos. En esto, radicaría las diferentes eficacias de **I** en las sociedades e individuos de los países desarrollados y en desarrollo. El área **D**, representaría el espacio potencial de normas morales, aún inobservadas por los individuos, traducibles en normas legales para su observancia obligatoria. El área **E**, representaría el potencial de normas legales aún inobservadas; ya sea por la incapacidad del Estado para imponerlas en la sociedad o porque -aun- no han sido aprobadas, para su cumplimiento. El área **F**, representaría el potencial de normas morales y de buenas tradiciones aún inobservadas; por no haber sido inculcados a los individuos. El área **G**, representa el accionar natural no paretiano que -aun- desarrollan los individuos y constituye el espacio por cubrir (optimizar) con **MM** e **I**.

La posibilidad de que **NH**, **MM** e **I** se igualen, significaría la promesa del proceso y accionar paretiano perfecto de la humanidad. Esto, -tal vez- será difícil de lograrlo; dada la fuerza y gravedad del accionar natural, dada la escasez de recursos para lograrlo (especialmente tiempo) y dado el balance costo/beneficio que lo justifique. Aunque las áreas de accionar paretiano (A, B y C) en perspectiva se irán ampliando, nunca confluirán hasta hacer idénticos a **NH**, **MM** e **I**. Este proceso infinito, estará básicamente marcado por el carácter misterioso -aun desconocido-, de muchas facetas de la naturaleza humana y la vida; y las adaptaciones de **MM** e **I** que serán necesarias, ante un mayor conocimiento de éstos.

Descentralización: Política, Economía y Gestión Pública.

Por: Carlos A. Dávila Rojas.

Lo político, en la descentralización.

El tema de la descentralización política y administrativa alude en lo fundamental al concepto de poder, como un sistema de relaciones que dan vida y contenido a su ejercicio, entendido como un medio que permite garantizar el modo de vida de la sociedad y el Estado; éste, como la organización política de la sociedad, es un conjunto de capacidades al servicio del bien común y es la institución que permite a la sociedad impulsar su vida civil y pública con principios, normas y criterios de institucionalidad. La descentralización, permite que la relación de los gobernantes y los gobernados sea más amplia, directa y fluida.

Aunque son las Constituciones Políticas las que institucionalizan los centros de poder, que definen la naturaleza del régimen político y establecen las reglas fundamentales para asegurar el gobierno de la sociedad; serán las condiciones históricas, sociológicas, políticas, económicas y culturales, las que orientan el curso de la descentralización.

En el Estado moderno conviven pues, formas de vida central y descentralizada. La central, alude a la unidad civil de la nación y a la unidad política de la sociedad que es el Estado. La descentralizada, se configura mediante una redistribución racional del poder.

Cuando la descentralización empieza a tomar cuerpo y espíritu, en términos geográficos, sociológicos, culturales, políticos e históricos, se empieza a estructurar una colectividad territorial que exige de personalidad, autonomía y decisión para sustentarse como un sistema de gobierno. Por ello, necesitamos avanzar hacia la integración regional para estructurar nuestra futura colectividad territorial y personalidad; pues, la actual base departamental, solo es el punto de partida.

En ningún momento la descentralización es antagónica con la centralización gubernamental, la cual es necesaria y saludable. Como proceso que consiste en transferir potestades y competencias que pueden ser gobernadas de manera local o regional con autonomía y personalidad jurídica, la descentralización política es condición para desarrollar la sociedad y conservar mejor el Estado, poniendo fin a las relaciones jerárquicas y dando paso a la delegación de facultades; cuya figura más acabada es la desconcentración administrativa.

La descentralización como un modo para distribuir el poder, al transferir a los gobiernos subnacionales atribuciones, recursos, información y decisiones; descongestiona el proceso de gobierno, diluye la centralización improductiva y da mayor consistencia al conjunto del Estado y a la sociedad misma.

La Gestión Pública en la descentralización.

El modus operandi de la descentralización administrativa, alude a un sistema de capacidades de gestión que tienen por objeto dar congruencia y eficiencia a la acción de gobierno.

Su efectividad no es únicamente operativa, sino que se relaciona con el desempeño institucional que la Administración Pública es capaz de generar. Revalorar la descentralización administrativa por el lado del desempeño institucional, ubica la acción de gobierno en su relación externa con la sociedad civil y sus agrupaciones ciudadanas. Los resultados de la descentralización administrativa tienen que evaluarse de cara a los ciudadanos vinculados a los fines públicos que el Estado está obligado a cumplir.

De manera clásica, la Administración Pública trata con usuarios. Con la descentralización política en cambio, la relación se modifica y la condición de ciudadanos adquiere un contenido político; porque pasa a ser considerado parte activa del proceso de gobierno y no mero receptor de beneficios o cortesías administrativas.

Con la descentralización política, los ciudadanos tienen la opción de exigir una mejor gestión de los servicios públicos, dado que en su condición de elector puede castigar o recompensar al gobierno; obligando a éste, a dar mayor competencia y calidad a sus servicios. El ciudadano puede advertir cuáles son las capacidades de las distintas esferas de gobierno para atender y solucionar las demandas sociales; obligando, con eso, a que las capacidades públicas sean constantemente mejoradas para evitar y superar los vicios y lastres de la cultura centralista y burocrática. Por otra parte, una correcta legislación puede incentivar a los gobiernos subnacionales a acreditar capacidades y facultades para asumir mayores responsabilidades públicas y administrativas.

Con la descentralización los ciudadanos puedan participar democráticamente en las diversas esferas de los poderes públicos, La relación gobernantes-gobernados es más directa, justa y eficaz, en cuyo contexto la acción del gobierno redundará en una mejor vida estatal y en una mejor convivencia pública.

Para que la regionalización actual, sea un auténtico mecanismo de descentralización se espera que a los ojos de la población, sea una mayor y mejor forma de proveer servicios, de hacer obra pública y de resolver problemas. Debe significar, por lo tanto, control y participación ciudadana. Los gobiernos regionales deben evitar ser visto como más estado, más burocracia, más leyes y mayores gastos corrientes.

Es necesario tener en cuenta que la descentralización como un ideal es, ante todo, un modo de vida, un tipo de cultura; un modo de gobernar tomando en cuenta los valores de la libertad, la democracia, la igualdad y la justicia.

La regionalización debe conjugar simultáneamente relaciones centrales y descentralizadas, ser visto como medio para integrar la vida política de un país, un modo de organizar y ejercer el poder en el Estado de derecho, respetando la autonomía y la capacidad de gestión de los gobiernos constituidos. No significa que exista ausencia de conflictos; pero debe ser considerado como institución donde se abordan y solucionan problemas, conflictos de competencia e intereses contrapuestos.

Por factores geográficos y políticos, es normal que los ámbitos centrales, regionales, municipales y comunales cuidan intereses propios de su representación. Pero ello no significa que la interdependencia en la acción de gobierno no pueda lograrse.

El éxito de la descentralización política es clave para asegurar la gobernabilidad democrática. La gobernabilidad del País depende en gran medida de cómo los gobiernos intermedios asumen su responsabilidad histórica e institucional, interactuando.

Descentralización y Economía.

Para la economía el **modelo teórico de mercado competitivo** es la forma más perfecta de descentralización; toda vez que pone en manos de los propios agentes económicos (ofertantes y demandantes) las decisiones fundamentales de sus actividades económicas; poniéndolos en pie de igualdad y sin dar mayor poder a ninguna de las partes. Gracias al mecanismo de mercado, a través de la señal de los precios, los ofertantes terminan produciendo los bienes y servicios que demandan los consumidores. La eficiencia económica de los mercados no solo significa la producción de bienes a los costos mínimos; sino también, la provisión socialmente óptima y la calidad de los mismos.

En tanto los mercados reales no funcionan de manera competitiva; la economía hace la prescripción de política pública, señalando que es necesario para su buen funcionamiento, la determinación de cierta institucionalidad o reglas de juego. Las funciones fiscales del estado, resumen dichas acciones; las mismas que no solo están asociadas a garantizar la eficiencia; sino también la equidad.

La equidad y la eficiencia.

En tanto las correcciones macroeconómicas parecen haberse alcanzado en los países en desarrollo, cobra especial importancia los procesos de desarrollo nacional, regional y local en aspectos como la eficiencia económica, la equidad social y la gobernabilidad. Las políticas encaminadas a lograr estos objetivos se están basando en una mayor prioridad en la eficiencia del gasto asignado a los sectores sociales y la tendencia hacia fortalecer la gobernabilidad estimulando la descentralización política y fiscal.

Es bueno reconocer que no existe un modelo universal que pueda seguirse en materia de descentralización; que en su aspecto político significa identificar el nivel de gobierno que pueda administrar con más eficacia los impuestos, los gastos, la normatividad y otras funciones públicas. Se hace necesario, por lo tanto, señalar algunas formas en que se pueden identificar funciones y niveles de gobierno.

Desde la óptica de la Economía Pública Moderna, y utilizando la clasificación de Richard Musgrave (1959), sobre las funciones fiscales o económicas del Estado y las Joseph Stiglitz (1995), sobre la actuación del Estado para corregir los fallos de mercado; podemos mencionar lo siguiente:

Para Musgrave, son tres las funciones económicas del estado; dentro de las cuales debe resolver hasta 08 fallos de mercado, según Stiglitz; y son:

1. La función de estabilización; que es el uso de las políticas monetarias y fiscales para asegurar el crecimiento, el pleno empleo y la estabilidad. Ante cualquier situación de fallos de mercado (como el desequilibrio o shocks, desempleo y/o inflación), le corresponderá usar las mismas políticas (monetaria y fiscal) y otros estabilizadores; tales como los seguros de desempleo y fondos de estabilización; sabiendo que si los shocks son temporales hay que financiarlas y si son permanentes, ajustarse. Esta función de estabilización debe corresponder al Gobierno Central, a través de políticas macroeconómicas responsables, institucionalizadas y coordinadas con organismos técnicos y autónomos (BCR y SUNAT en nuestro país).
2. La función de asignación; consiste en la regulación de fallos de la competencia (monopolio, monopsonio y oligopolios), provisión de bienes públicos (puros e impuros), regulación de externalidades (positivas y negativas) y corrección de fallos de la información (riesgos, incertidumbres, asimetrías y decisiones interdependientes). Esta función debería estar parcialmente centralizada a través de organismos reguladores autónomos con administración desconcentrada y sujetos a evaluación técnica y control ciudadano. (INDECOPI, OSINERG, OSIPTEL, OSITRAN, SBS y SUNASS, en nuestro país). Para el caso la provisión de bienes públicos (carreteras, información, etc) debe haber labor compartida entre los niveles central, regional y local en función de la mayor eficacia, calidad y control ciudadano en los resultados. En cuanto a la provisión de bienes públicos locales (ornato, limpieza, alumbrado público, caminos, etc) constituyen por excelencia el dominio de los gobiernos locales. La cantidad y calidad de dicha provisión hará revelar la preferencia ciudadana para establecer su residencia. La construcción de carreteras interprovinciales, puede ser función de los gobiernos regionales. Carreteras nacionales, puertos y aeropuertos; deber ser función del gobierno central.
3. La función de redistribución, consiste en el ajuste del ingreso y de la riqueza de acuerdo con lo que la sociedad considera justa. Esta función, debería estar compartida entre los diferentes niveles de gobierno; considerando las limitaciones reales de cada uno. Aunque en los niveles de gobierno local existe una mayor preocupación por los pobres de su jurisdicción, pero no de otras; si aplicasen un programa redistributivo, podrían atraer hacia su jurisdicción a personas de bajos ingresos de comunas vecinas; haciendo que dicha política sea insostenible. Los gobiernos locales podrían incrementar la eficacia de muchos programas nacionales redistributivos, por estar cerca de la gente; por lo que amerita buscar formas de cooperación con algún grado de autonomía. Aunque las políticas de redistribución están relacionadas con la equidad, deben responder a consideraciones de eficiencia. Tales políticas significan la captación de ingresos, vía tributación, y la transferencia de recursos, hacia los pobres. La política tributaria no debe interferir en la asignación eficiente de los recursos; desincentivando la inversión, el ahorro ni la cultura tributaria. Por su parte, las transferencias –vía la política social- no deben desincentivar el esfuerzo y la lucha de los individuos por su dignidad. La política social debe tener un carácter de inversión y no de gasto.

En cuanto a la relación de los procesos de descentralización con las fuerzas del mercado es importante diseñar una estrategia. Es conocido que las fuerzas del mercado siempre estarán presentes y afectarán la distribución espacial de las actividades económicas, independientemente de la política de descentralización que adopte un gobierno. En tanto somos parte del proceso de globalización; la descentralización deberá acompañar el proceso de desarrollo y accionar de los mercados; en base a inversiones y políticas públicas que den a los espacios regionales una mayor competitividad.

En lo referente a la asignación de fuentes de recursos públicos; en los marcos de un proceso de descentralización fiscal, esta dependerá de las atribuciones asignadas en materia de ingresos y gastos a los gobiernos subnacionales. Las atribuciones en materia de gastos deben estar bastante relacionadas con los beneficios. Ciertos servicios públicos locales (luz, agua, telefonía, etc) en tanto se financian mediante cargos a los usuarios; pueden proveerse en condiciones de mercado. Servicios locales como limpieza, tránsito, parques, ornato, etc deben financiarse mediante impuestos locales. De existir superposición interjurisdiccionales en servicios como educación, salud, carreteras, etc., su financiamiento debe combinar transferencias otorgadas por el gobierno central con las asignaciones presupuestales locales. En cuanto a las transferencias desde el gobierno central; estas deberían tener una secuencia que asegure que el ritmo de las transferencias no supere los gastos; los que a su vez deben estar condicionados en función de mayores esfuerzos fiscales y de la calidad del gasto y la gestión pública.

En lo que respecta a las atribuciones en materia de ingresos fiscales; en el marco de un sistema tributario eficiente, simplificado y justo; debe mantenerse como dominio del gobierno central la captación del Impuesto a la Renta, con criterios progresivos. Los impuestos sobre depósito de recursos deberían estar centralizados, y ser distribuidos en base a criterios de desarrollo, para evitar desigualdades y egoísmos regionales. Los impuestos cobrados a los usuarios o sobre los beneficios y las tasas deben asignarse a los gobiernos locales, dándoles flexibilidad para emitir a los residentes las señales adecuadas sobre los costos de los bienes y servicios públicos. Igualmente, en cuanto al porcentaje del IGV, progresivamente deben ser flexibilizados para que cada región fije la tasa en función de hacerlos competir en la promoción de actividades comerciales. Su recaudación puede ser centralizada y su distribución podría responder a criterios de compensación en función del desarrollo relativo de cada región. Tanto las regiones como las municipalidades deberán iniciar un proceso de desarrollo técnico y administrativo para desarrollar sus capacidades, necesidades y esfuerzos tributarios.

Finalmente, es necesario mencionar que los procesos de descentralización, para ser sustentables, necesitan ser congruentes con un mínimo equilibrio macroeconómico y reglas de juego claras y estables. Es difícil ver madurar y consolidar un proceso descentralizador en medio de la inestabilidad e incertidumbre económica y política. Tampoco será fructífero, si la clase política que lidera las responsabilidades descentralistas, no actúa con responsabilidad y eficacia.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Ricardo Uvalle Berrones . Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México. 2000.
- 2.- Wiesner, Eduardo y Lopez Ricardo. La descentralización fiscal y la búsqueda de equidad y eficiencia. BID. 1995.
- 3.- Stiglitz. Joseph. La Economía del Sector Público. USA. 1994.
- 4.- Waissbluth, Mario. La Reforma del Estado en América Latina. POLIS. 2003.
- 5.- Fleury, Sonia. Reforma del Estado. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Diciembre, 2000

SNIP Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: LO QUE FALTABA PARA MEJORAR LA EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA DEL GASTO DE INVERSION.

Por: Carlos A. Dávila Rojas *

EJERCICIO DE LA LIBERTAD INDIVIDUAL Y LAS FUNCIONES REGLAMENTADAS.

Bajo las concepciones políticas modernas, se inventó o creó el Estado para ser un servidor y no un amo. En tal contexto, el ejercicio de la libertad individual se desarrolla dentro de ciertas reglas de juego o institucionalidad. Solo se delimitan aquellas acciones que no están permitidas (derecho o libertad negativa); luego, del cual, el ejercicio de la libertad es plena. Sin duda, en el transcurrir del desarrollo de la humanidad, los ámbitos de libertad se han ido ampliando.

Sin embargo, aunque parezca contradictorio, el ejercicio de la función pública por parte de las autoridades y/o funcionarios (burócratas) debe realizarse en el marco de una adecuada reglamentación y regulación de sus procedimientos. ¿Por qué es y debe ser así?

¿QUE MAXIMIZAN LOS BUROCRATAS?

Los agentes económicos que asignan recursos escasos de manera racional o eficiente, en el contexto un mercado competitivo y buenas reglas de juego, son los consumidores y productores. Sin embargo, desde que se crea el Estado, hay que reconocer que existe un tercer agente asignador de recursos: El burócrata.

Muchos creen que las autoridades y funcionarios orientan sus labores para maximizar el bienestar de la sociedad; y esto no siempre es así, dada la naturaleza egoísta y racional de los individuos.

La lógica con que asignan los recursos la podemos ver en el siguiente cuadro:

AGENTES ASIGNADORES DE RECURSOS	MINIMIZA	MAXIMIZA	BALANCE
CONSUMIDOR	GASTOS	UTILIDAD EN EL CONSUMO	B > C RACIONAL

PRODUCTOR	COSTOS	BENEFICIOS	B > C RACIONAL
BUROCRATA*	RENTAS	¿?	¿ES RACIONAL?

(*). Denominación genérica a Autoridades y Funcionarios Públicos.

Las “rentas” son aquellos beneficios privados y políticos; legales e ilegales que captura el burócrata por ejercer de manera exclusiva el poder y/o la autoridad. Son rentas consideradas legales; los sueldos tope, viajes, viáticos, confort de oficinas, servicios de transporte, comunicaciones, publicidad, etc. El prestigio ganado, las lealtades y pleitesías recibidas; son, también, formas de renta legales. Son rentas consideradas ilegales todos aquellos beneficios, especialmente privados, que captura el burócrata incurriendo en delitos; tales como el nepotismo, planillas secretas, comisiones por obras y compras, etc.

En economía, en el contexto de escasez de recursos, lo que importa es que la asignación de los mismos sea eficiente y paretiana. Solo así se genera riqueza económica y social neta. Aunque los individuos son racionales por naturaleza, muchas veces sus actos y/o decisiones no son paretianos; aunque sí, gananciosos de manera individual. Es debido a ello, que se hizo y hace necesario educarlos en valores y ponerles reglas de juego.

Dado el carácter rentista de los burócratas se han hecho necesarios controlarlos en su desempeño, especialmente, administrativo. La forma generalizada de reglamentar los procedimientos y acciones del burócrata, para evitar su accionar rentista, es el establecimiento de los sistemas administrativos como criterios básicos a observar y que, además, permitan fortalecer la gestión administrativa.

LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

En nuestro país, entre los principales sistemas administrativos de la Administración Pública tenemos:

EL SISTEMA NACIONAL DE RACIONALIZACIÓN, que establece los mecanismos necesarios para la formulación de políticas, modelos organizacionales, programación y procedimientos administrativos; por ejemplo: Normas para la formulación del Reglamento de Organización y Funciones (ROF), para el Cuadro de Asignación de Personal (CAP), y para el Manual de Organización y Funciones (MOF).

EL SISTEMA NACIONAL DE PERSONAL, establece las normas necesarias para el reclutamiento, registro, control, desplazamiento, capacitación y otros, del personal nombrado y contratado

EL SISTEMA NACIONAL DE PRESUPUESTO, referido a la Gestión Presupuestaria del Estado y que comprende principios, normas, metodología y procedimientos que regulan el proceso presupuestario y sus relaciones con las demás entidades del sector público.

SISTEMA NACIONAL DE ABASTECIMIENTO, cuyas normas están referidas fundamentalmente a la administración de almacenes, registro y control de bienes patrimoniales del Estado, proceso de adjudicaciones y licitaciones, seguros y otros.

EL SISTEMA NACIONAL DE TESORERÍA, cuyo objetivo es normar todo lo relacionado al manejo de los fondos a través de las sub cuentas del Tesoro Público; por ejemplo: apertura de cuentas bancarias, transferencia de fondos, giro de cheques, ETC.

EL SISTEMA DE CONTABILIDAD, se definen los criterios para uniformizar la contabilidad del sector público, tal es el caso de la formulación de plan de cuentas, control previo, metodología a utilizar, documentación sustentatoria, conciliación de saldos, rendición de cuentas, etc.

EL SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA (SIAF). El **SIAF**, es una base de datos que busca asociar la Ejecución del Presupuesto Anual; registrar las operaciones de Gasto e Ingresos Públicos, integrando la

información de los procesos presupuestarios, financieros y contables y mejorar la gestión de las Finanzas Públicas.

En ausencia de los sistemas administrativos; es fácil imaginar que el accionar de los burócratas sería nítidamente rentista, básicamente ilegal y en el contexto de gestiones anárquicas, ineficientes e ineficaces. Sin embargo, no bastan que existan buenos sistemas administrativos; para su cabal observancia y vigencia se hacen necesarios buenos sistemas de supervisión y control; tanto institucionales como políticos y participativos. La actuación creíble y predecible del poder judicial y la contraloría general son vitales. Todas las formas de accountability, la función fiscalizadora de la prensa y la formación en ética pública de los burócratas; también son esenciales.

LO QUE FALTABA: EL SISTEMA NACIONAL DE INVERSION PÚBLICA (SNIP)

En épocas pasadas, la Inversión Pública, en todos los niveles de gobierno, se desarrolló sin verificar su rentabilidad social, su consistencia con las políticas sectoriales ni su sostenibilidad.

Por lo tanto, el accionar de los burócratas tuvo en las inversiones un amplio espacio rentista, básicamente ilegal. Los escasos recursos que se destinaron a la inversión, en ausencia de SNIP, fueron utilizados en inversiones sin marco programático, sin participación ciudadana y con pocos o nulos impactos en el desarrollo. No es casual, por ello, que en todos los pueblos del Perú se observan obras inconclusas, sin utilidad o elefantes blancos. Mayoritariamente, fueron obras costosas, de mala calidad y sin garantías.

Gracias al SNIP, ahora se podrá certificar la calidad de los proyectos, superar la baja calidad de la Inversión Pública, garantizar una mayor calidad en la Inversión Pública y realizar una Evaluación siguiendo el ciclo de proyectos.

SNIP Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El Presupuesto Participativo es un instrumento de política y a la vez de gestión, a través del cual las autoridades regionales y locales, así como las organizaciones de la población debidamente representadas, definen en conjunto, cómo y a qué se van a orientar los recursos, teniendo en cuenta los Objetivos del Plan de Desarrollo Estratégico o Institucional, según corresponda, los cuáles están directamente vinculados a la visión y objetivos del Plan de Desarrollo Concertado.

¿Cuáles son los Objetivos del Presupuesto Participativo?

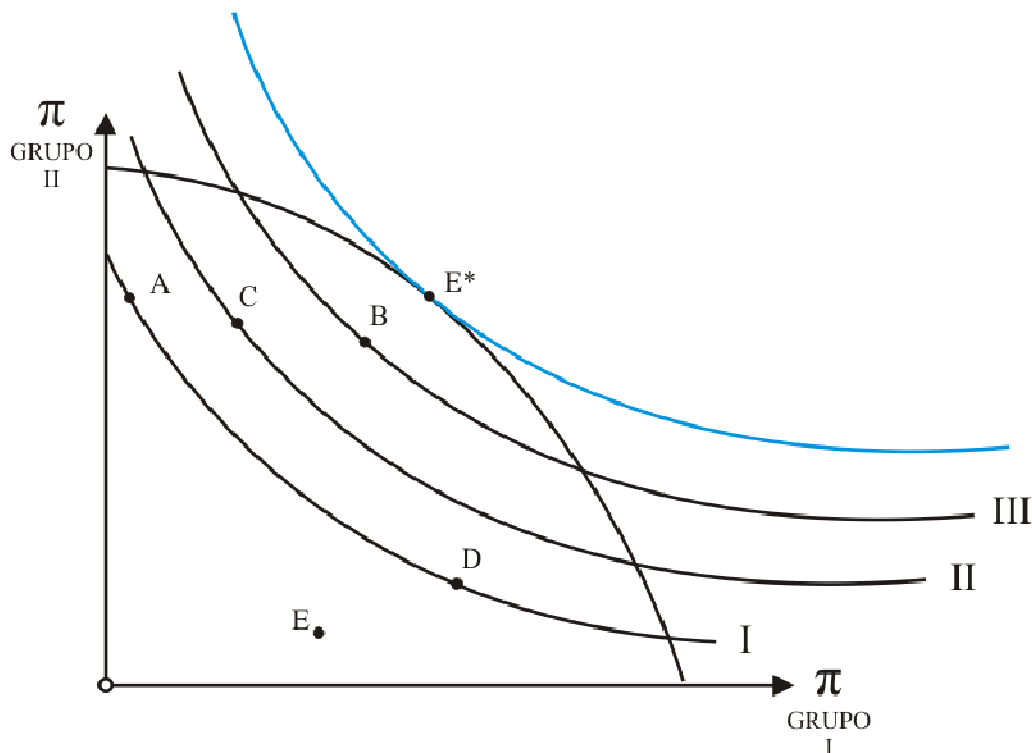
Los principales objetivos del Presupuesto Participativo son:

- Promover la creación de condiciones económicas, sociales, ambientales y culturales que mejoren los niveles de vida de la población y fortalezcan sus capacidades
- Mejorar la asignación y ejecución de los recursos públicos, de acuerdo a las prioridades consideradas en los Planes de Desarrollo Concertados, propiciando una cultura de responsabilidad fiscal, sobre la base de acuerdos concertados.
- Reforzar la relación entre el Estado y la sociedad civil, en el marco de un ejercicio de la ciudadanía que utilice los mecanismos de democracia directa y representativa generando compromisos y responsabilidades compartidas.

LO QUE SE DESEA ES QUE LA INVERSION PUBLICA IMPACTE EN EL DESARROLLO.

Los Economistas, cuando deseamos evaluar los cambios que generan las decisiones publicas, utilizamos determinados criterios. Todos esperamos que las inversiones públicas impacten en el desarrollo de la sociedad. Cuando se trata de evaluar las decisiones publicas y sus impactos sociales, el uso de las **Curvas Sociales de Indiferencia (CSI)** pueden ayudarnos a en ese propósito.

LAS CURVAS SOCIALES DE INDIFERENCIA



Asociados a los cambios que generan las inversiones publicas ¿Cómo ponderamos asociadamente las ganancias de los ganadores y la perdida de los perdedores?. El instrumento básico que nos ayudara a analizar estas disyuntivas es la Curva Social de Indiferencia (CSI).

Una curva social de indiferencia muestra las combinaciones de utilidades del grupo I y II entre las que es diferente la sociedad. También se define como el conjunto de combinaciones de utilidad de las diferentes personas o grupos que generan a la sociedad los mismos niveles de utilidad (Bienestar).

En cuanto a sus características, deben ser convexas al origen y no pueden cortarse. Además, muestra que los puntos de una CSI mayor generan niveles de bienestar superiores ($W_3 \succ W_2 \succ W_1$).

Si, tal como observamos en nuestro gráfico, la situación inicial en una sociedad corresponde al punto A, en el nivel de bienestar I , un conjunto de proyectos o cambios nos puede desplazar a los puntos B, C, D o E.

¿Como se tomarían las decisiones sociales más convenientes para lograr el mayor impacto en el desarrollo?.

En primer lugar identificamos el conjunto de oportunidades o posibilidades que tiene la sociedad. Los caracterizamos por los niveles de utilidad que obtendrían las diferentes personas o grupos en el caso de que se eligiera una de las diferentes opciones disponibles.

En segundo lugar eliminamos aquellas opciones ineficientes en el sentido de Pareto: la D y la E; es decir, aquellas tales que existan otras posibilidades en los que se beneficie al menos una persona y nadie resulte perjudicado.

En tercer lugar examinamos las disyuntivas: cuando nos desplazamos de A a B y a C aumenta el bienestar del grupo I y disminuye del grupo II ¿Cómo evaluamos estas distintas posibilidades? Es aquí donde se utilizan las CSI. Nuestro propósito es situarnos en la CSI más alta que nos permita las opciones disponibles. En nuestro panel se muestra claramente que el punto B representa la mejor opción. Un desplazamiento de A a D no es deseable porque el bienestar de la sociedad es la misma y solo se han generado una redistribución. Osea, gana el grupo I y pierde el grupo II. En tanto no se ha mejorado el bienestar agregado, la sociedad valora más las pérdidas del grupo II que las ganancias del grupo I. Cuando nos desplazamos de A a B; la sociedad valora más las ganancias que le reportaran al grupo I que las pérdidas del grupo II; por lo que ese cambio es deseable y permite alcanzar la CSI más alta.

Con la ayuda de las Curvas Sociales de Indiferencia; podemos señalar que, en ausencia de planes de desarrollo y participación ciudadana en los presupuestos de inversiones de las instituciones públicas, los burócratas muy pocas veces elegirían los proyectos de inversión con mayores impactos en el desarrollo y que permitan alcanzar la CSI mas alta posible. En cambio; con el SNIP, que obliga a las instituciones públicas a dotarse de marcos programáticos y a elaborar sus presupuestos de inversión de manera participativa; teóricamente se garantizaría

que los proyectos de inversión aprobados sean aquellos con mayores impactos en el desarrollo.

EL DEBUT DE LA SOCIEDAD CIVIL.

Para garantizar que efectivamente las inversiones aprobadas sean las de mayor beneficio en el desarrollo, es crucial la participación de la sociedad civil. La nueva normatividad sobre SNIP así lo prevé. Sin embargo, la red organizativa de la sociedad civil aun es muy débil. Aunque en las ciudades y capitales de departamento, hay participación ciudadana en los Consejos de Coordinación Regional y Local (CCR y CCL); no es lo mismo a nivel de provincias y distritos. Igualmente, son muy débiles, aún, las capacidades técnicas de la participación ciudadana; debido a lo cual, son los alcaldes y funcionarios públicos participantes en los CCR y CCL los que logran hacer aprobar la mayoría de los Proyectos; dado su capacidad de respaldar, con los respectivos Proyectos de Inversión, sus iniciativas. Se espera que con el empuje participativo de los Colegios Profesionales, los empresarios, trabajadores, ONG, etc., se amplíe la red organizativa y participación técnica de la sociedad civil, en estos procesos.

(*) Decano del Colegio de Economistas del Cusco.

Mag. En Gestión Políticas Públicas. U. de Chile.

Docente UNSAAC. PRE y POST Grado.

[Las seis dimensiones fundamentales del buen gobierno](#)

<http://www.ips.org/mdgs/file/las-seis-dimensiones-fundamentales-del-buen-gobierno/>

Los Indicadores mundiales de buen gobierno son un proyecto de investigación llevado a cabo por Daniel Kaufmann y Massimo Mastruzzi, del Instituto del Banco Mundial, y Aart Kraay, del Grupo de investigaciones sobre el desarrollo del Banco Mundial.

Los autores de Indicadores mundiales de buen gobierno definen “buen gobierno” como el conjunto de tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país. Este concepto incluye el proceso por el cual se elige, supervisa y reemplaza a las autoridades; la capacidad del gobierno de formular y aplicar adecuadamente políticas acertadas, y el respeto que los ciudadanos y el Estado muestran por las instituciones que rigen las interacciones económicas y sociales que se establecen entre ellos.

Los Indicadores sirven para medir seis dimensiones amplias del buen gobierno en las que se condensan los elementos fundamentales de esta definición:

1. Voz y rendición de cuentas: la medida en que los ciudadanos de un país pueden participar en la selección de su gobierno, así como la libertad de expresión, la libertad de asociación y una prensa libre.

2. Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo: la probabilidad de que el gobierno sea desestabilizado por medios inconstitucionales o violentos, incluidos actos de terrorismo.

3. Eficacia del gobierno: la calidad de los servicios públicos, la capacidad de la administración pública y su independencia de las presiones políticas, y la calidad de la formulación de políticas.

4. Calidad normativa: la capacidad del gobierno para establecer políticas y reglamentaciones adecuadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.

5. Imperio de la ley: el grado de confianza de los agentes en las reglas de la sociedad y su nivel de acatamiento —incluidos la calidad del cumplimiento de los contratos y los derechos de propiedad, la policía y los tribunales—, así como la probabilidad de que se cometan delitos y actos de violencia.

6. Control de la corrupción: la medida en que se ejerce el poder público en beneficio privado, incluidas las formas de corrupción en pequeña y gran escala, y el control del Estado por minorías selectas e intereses privados.

· Resumen en español del proyecto de investigación “Los indicadores mundiales de buen gobierno”:
[Indicadores mundiales de buen gobierno](#)

<http://www.ips.org/mdgs/file/las-seis-dimensiones-fundamentales-del-buen-gobierno/>

Presentación de Daniel Kaufmann durante la Conferencia Dominican Express, República Dominicana, octubre 2008: [Corrupción, Transparencia, Gobernanza y Desarrollo Económico](#)

<http://www.ips.org/mdgs/wp-content/uploads/2009/03/america-latina-en-un-marco-empirico-global.pdf>

QUÉ ES CRECIMIENTO ECONÓMICO Y QUÉ ES DESARROLLO ECONÓMICO, CUÁL ES SU RELACIÓN?

<http://www.gestiopolis.com/recursos/experto/catsexp/pagans/eco/no9/crecimiento%20y%20desarrollo.htm>

Existen varias definiciones de los dos conceptos, trataré de darte una aproximación a los dos:

Crecimiento Económico:

El crecimiento económico es una variable que aumenta o disminuye el producto interior bruto (PIB). Si el PIB crece a un ritmo superior al del crecimiento de la población, se dice que el nivel de vida de ésta aumenta. Si por el contrario la tasa de crecimiento de la población es mayor que la tasa de crecimiento del PIB, podemos afirmar que el nivel de vida de la población está disminuyendo.

El crecimiento se puede medir en términos nominales o reales (descontando los efectos de la inflación). Si el PIB nominal ha aumentado a una tasa de crecimiento del 5% y la inflación alcanza una tasa del 4% en el mismo periodo, podemos decir, en términos reales, que la tasa de crecimiento es del 1%, que es el aumento real del PIB.

La tasa de crecimiento económico se utiliza para realizar comparaciones entre distintas economías, o entre una economía y el grupo de países a la que pertenece. Por ejemplo, la tasa de crecimiento de Argentina o Uruguay puede compararse con la media o promedio de los cuatro países integrantes del Mercosur mientras que, para el caso de España, puede ser más interesante comparar su tasa con la de los 15 países integrantes de la Unión Europea.

Desarrollo Económico:

En la actualidad, el concepto de "desarrollo económico" forma parte del de "desarrollo sostenible". Una comunidad o una nación realizan un proceso de "desarrollo sostenible" si el "desarrollo económico" va acompañado del "humano" –o social– y del ambiental (preservación de los recursos naturales y culturales y despliegue de acciones de control de los impactos negativos de las actividades humanas).

Algunos analistas consideran que el desarrollo económico tiene dos dimensiones: el crecimiento económico y la calidad de vida (satisfacción de las necesidades básicas, tanto materiales como espirituales).

Sin embargo, es comprensible incluir el tema de la calidad de vida dentro del "desarrollo humano", con lo cual reducimos el "desarrollo económico" a las consideraciones sobre la generación de riqueza o, lo que es lo mismo, sobre el incremento de la producción de bienes y servicios. Si el ámbito geográfico de análisis es lo local –o municipal–, hablamos de desarrollo económico local.

Algo de Historia:

En la década de los cincuenta, el desarrollo se entendió prácticamente como un sinónimo de crecimiento económico e industrialización. El ser humano fue considerado como un factor más de producción, es decir, como un medio para alcanzar un crecimiento económico mayor. El indicador por excelencia del desarrollo fue el ingreso por habitante. Además, se consideró que existía un solo camino al desarrollo y que el modelo era Estados Unidos. Estas ideas se convirtieron en las dominantes a la hora de hablar del desarrollo de un país.

En la década de los sesenta se cuestionó la anterior concepción de desarrollo. El profesor Dudley Seers formuló con claridad la crítica a un concepto de desarrollo reducido al crecimiento económico. Según Seers, si queremos saber si un país se ha desarrollado debemos preguntarnos qué ha pasado con la pobreza, el desempleo y la desigualdad. Si estos problemas han empeorado no se podría hablar de desarrollo, aun cuando el ingreso por habitante se haya duplicado. Por lo tanto, queda claro que el crecimiento económico no puede ser el fin del desarrollo. Es importante resaltar que el documento nos invita a no olvidar la lección histórica: la guerra que vivimos en los años ochenta estuvo precedida por tres décadas de crecimiento económico.

En la década de los setenta, el concepto de desarrollo implicó la búsqueda de un crecimiento con equidad. En los países más industrializados surgió una creciente preocupación por el uso irracional de los recursos naturales y la contaminación ambiental que había provocado su proceso de crecimiento e industrialización. Lamentablemente, en los ochenta, la recesión de la economía internacional, la explosión del problema de la deuda externa y los problemas inflacionarios llevaron a que los objetivos económicos centrales fueran la estabilidad macroeconómica y la recuperación del crecimiento económico. La década de los ochenta e inicios de los noventa fueron los tiempos de los programas de estabilización y ajuste económico.

Estos procesos de ajuste agravaron los problemas de la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y el deterioro ambiental, prácticamente en todos los países subdesarrollados.

En la década de los noventa, se consolida un nuevo concepto de desarrollo, que es denominado "desarrollo humano sostenible". Se entiende que el desarrollo significa crecimiento equitativo y en armonía con la naturaleza.

En fin: El crecimiento se refiere a términos nominales económicos que crecen o decrecen, el desarrollo económico, es un concepto más amplio, en donde el bienestar y las consideraciones naturales tienen un papel más fundamental.