



Mayo 2005
Número 1

Universidad Francisco Marroquín
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

Sumario

Consejo Editorial

Director EPRI:
M.A. Pedro Trujillo Álvarez

Coordinador:
Lcdo. e Ing. Luís René Pellecer

Consejo de Redacción:
Dr. Armando De la Torre
Dr. Francisco Beltranena Falla
Lcda. Caroll Ríos de Rodríguez
Ing. Ramón Parellada

Revisor de estilo:
Dr. Amable Sánchez

Montaje y Edición:
Lcdo. Danilo Román

Administración:
Lucrecia Illescas Ortiz
Claudia Ester Sajquín Soto
Shirley Folgar

2 Editorial

Como Jano

3 Horizontes

Francisco Beltranena Falla

**Crítica a los presupuestos kantianos de la
Fundamentación de la metafísica de las
costumbres**

5

Julio César De León Barbero

**Políticas, Políticas Públicas, Políticas de
Gobierno y Políticas de Estado: ¿Dónde
estamos?.**

9

Pedro Trujillo Alvarez

LEA Y PIENSE

14 ¿Será, no será, cómo será?

Edwin Palenque

**La regulación ambiental en el ámbito
internacional**

15

Carroll Ríos de Rodríguez

18 ¡Visto y Leído !

Las opiniones representan exclusivamente el punto de vista del autor.

Editorial

Nace, con este primer número de **REPRI** un nuevo espacio de reflexión y se proyectan una ilusión y una esperanza que pugnaban por manifestarse desde hace algún tiempo. Características principales del politólogo y del internacionalista deben ser el interés y la capacidad de realizar análisis y prefigurar escenarios, no necesariamente posibles, que sirvan para elaborar estrategias y afrontar los problemas o situaciones que de los mismos se deriven.

En este sentido, la reflexión continua, la formación académica, el debate, la discusión y otras herramientas, fórmulas y métodos, deben ser algo mucho más comprometedor que una mera curiosidad o simple hobby. Solo así podremos proyectar con rapidez y eficacia la capacidad analítica a la que aludíamos. Por eso resulta necesario, especialmente en el ámbito académico, un espacio de reflexión como el que pretende ofrecer, desde hoy, la **Revista Electrónica del EPRI**.

La **REPRI** no pretende ser un producto de mercado, ni un semanario de anécdotas, ni solo espacio más de expresión. Nuestro propósito es editar una publicación dirigida a los estudiantes de Ciencia Política y de Relaciones Internacionales, en el ámbito de la UFM en concreto, pero pensando también en aquellos que ya terminaron su carrera, se graduaron felizmente y siguen, de una u otra forma, unidos a nosotros. Con ella queremos contribuir simultáneamente al aprendizaje de los primeros y a la actualización de los segundos. Pero queremos, asimismo, tener muy presentes a todos los profesores, que con tanta energía, entusiasmo y paciencia nos acompañan diariamente.

Pretendemos publicar artículos de interés que complementen la formación específica de cada uno, pero que al mismo tiempo generen debate, ofrezcan propuestas, contengan análisis y contribuyan a enriquecernos a todos.

Invitamos y animamos a la "Comunidad del EPRI" a que acoja esta publicación como suya, se apropie desde este primer número de la idea y nos ayude a convertirla en ese espacio añorado y deseado que, finalmente, ha podido ver la luz.

Agradecemos la colaboración desinteresada de todos cuantos aparecen directa o indirectamente en este número, lo mismo que la de aquellos otros que se sienten vinculados al proyecto. Les animamos a continuar en esa línea propositiva de colaboración y a mantenerse en estrecho contacto con nosotros, contribuyendo así a engrandecer el EPRI, como la cálida *alma mater* de nuestra formación académica.

Como Jano

Horizontes

Francisco Beltranena ()*

“No quieren que los EE.UU. los dividan”

Cuando uno piensa en la China es necesario pensar en grande. Los datos demográficos delatan a los chinos inmediatamente. Al momento de escribir este artículo y con base en un simulador de población, había habido en lo que va de los 1732 días transcurridos desde el 1 de enero de 2000 un total de 84,322,857 nacimientos y 42,161,432 muertes. Considere usted que sólo en lo que va del año 2005 han nacido más de cuatro millones y medio de niños.

Pero si, por otro lado, se voltea uno a ver a la India, la sorpresa es la misma. De acuerdo con el último censo que data del 2001, la población total de la India era entonces de 1,027,015,247 habitantes. India representa un 2.4% de la superficie de la tierra y tiene el 15% de la población mundial. El 40% de sus habitantes son menores de 15 años. El 70% viven en 550,000 poblados y el restante 30% en 200 ciudades. En la India hay 18 lenguas oficiales, siendo el hindú la más hablada. Y aunque son una minoría, en India hay 120 millones de musulmanes: una de las poblaciones musulmanas más grandes del mundo.

China e India son los dos países más poblados del mundo y nuevos grandes consumidores de recursos energéticos globales

Si China nos parece grande en sí misma, la India tiene más población que África y, de igual manera que América, su régimen de crecimiento poblacional hace que en un año crezca el equivalente del total de la población de Australia. Ahora bien, para que nos formemos una idea adecuada de lo que representan sus relaciones diplomáticas, es preciso recordar que China e India son países vecinos y comparten fronteras. La simple aritmética nos ayudará en este caso. Si sumamos los 1,301 millones de China a los

1,027 millones de India tenemos que la población total de ambos es de 2,328 millones de habitantes; es decir, 194 veces más grande que la de Guatemala, donde decimos que tenemos problemas. Pero, además, ambas naciones tienen capacidad nuclear.

Como Jano, el dios romano de las puertas y los puentes, Asia tiene dos caras que miran en dirección opuesta. La cara de adelante, en la que vemos un continente emergiendo, con China e India, gigantes demográficos, como grandes potencias económicas que están cambiando el mundo. La otra cara, la política, presenta un continente que invierte su poder económico en fuerza militar, lo que nos hace pensar en la posibilidad de que se reactiven un número de conflictos territoriales pendientes de solución desde hace más de cincuenta años. En términos macroeconómicos, los números asiáticos son impresionantes también. La economía china, que ha crecido anualmente a un ritmo del 9%, tiene el horizonte despejado, ya que se estima que en el año 2010 habrá duplicado el tamaño de la economía alemana, y que en el 2020 estaría superando a la japonesa, la segunda del mundo hoy después de la norteamericana. Pero, así como la India es un gigante demográfico, su crecimiento económico también viene empujando: si mantuviera su actual ritmo de crecimiento, podría igualar o superar a la economía china en cincuenta años. Mientras esto sucede, los denominados “tigres del pacífico”, de los que hoy día se habla poco, se han recuperado con creces de la crisis financiera de 1997.

Asia, sin embargo, es diversa, cultural y económicamente. La religión y la forma como se distribuye la riqueza han sido factores esenciales en el proceso de integración de Europa y de los Estados Unidos de América. En Asia, en sentido contrario, domina la diversidad: Japón es sintoísta; China, taoísta y confucionista; India, hinduista y musulmana; Vietnam, Tailandia y Birmania, budistas;

Filipinas, cristiana y musulmana; y Malasia, Pakistán e Indonesia, musulmanas. En cuanto a la riqueza, el panorama no es menos desigual.

Como Jano, el dios romano de las puertas y los puentes, Asia tiene dos caras que miran en direcciones opuestas.

Pero, a su vez, en Asia podrían caber casi todos los problemas del escenario internacional del siglo XXI. En el Oriente más próximo a ellos, se encuentra el mundo árabe, con las mayores reservas de petróleo del mundo y el surgimiento de un terrorismo de dimensiones apocalípticas para algunos de los países desarrollados, lo que lo está convirtiendo en un laboratorio político de formulaciones democráticas en busca de una precaria estabilidad que podría perderse en cualquier momento.

Por otro lado, el régimen totalitario de Corea del Norte ha admitido que es poseedor de la bomba atómica, y las fuentes de inteligencia del Pentágono han reconocido que, además, cuentan con cohetes capaces de llevar su carga a lo largo del océano Pacífico hasta la costa oeste de los Estados Unidos. En Filipinas, los islamistas de corte secesionista se mantienen en pie de guerra en la provincia de Mindanao. Birmania, con una dictadura militar, no está exenta. En Indonesia, el país que cuenta con la mayor comunidad musulmana del mundo, existe el peligro de una fragmentación, cuyas consecuencias dejarían pequeña la balcanización de los antiguos yugoslavos. A eso hay que agregar que mientras en Europa hay dos potencias nucleares: Francia y Gran Bretaña, en Asia, hay seis: Israel, Rusia, China, Corea del Norte, India y Pakistán. China, además de haber emitido su estatuto de no secesión, tiene en la mira de 700 misiles a Taiwán, de donde no se escapan los Estados Unidos en su calidad de sombrilla. China e India son los dos países más poblados del mundo y nuevos grandes consumidores de recursos energéticos globales, firmaron hace unos días un acuerdo para resolver un

complejo pleito fronterizo que ha puesto mucho peso en sus relaciones desde hace más de cuarenta años. La solución del problema territorial, que les llevó al enfrentamiento armado en 1962, va para largo. India reclama a China 38.000 kilómetros cuadrados en Cachemira, mientras que China hace lo propio con otros 90.000 kilómetros de territorio en Arunachal Pradesh. Se trata de que ese enredado contencioso, "no obstaculice el desarrollo general de las relaciones bilaterales", señala el acuerdo rubricado en Delhi por los primeros ministros, Wen Jiabao y Manmohan Singh, en el que las dos partes reafirman su rechazo al uso de la fuerza como medio de solución. "Vamos a establecer un puente de amistad que una a nuestros dos países hacia el futuro", dijo Wen, antes de firmar once acuerdos económicos, comerciales y de cooperación proyectados a cinco años vista.

China e India están construyendo una relación de colaboración en áreas como su común y creciente sed de petróleo, en las que fácilmente se podría producir una colisión de intereses, ya que India es el tercer comprador de petróleo crudo de Asia, por detrás de Japón y China. El 40% del petróleo consumido en China es importado, mientras que en India es el 70%. A ambos países les interesa asegurar la estabilidad de su suministro energético, y ambos han firmado importantes contratos energéticos con Irán, sin entrar en ruta de choque. Lo mismo ocurre en Sudán y Birmania, donde los dos países mantienen inversiones y complican la tendencia occidental a aislar a los regímenes allí instituidos.

Mientras tanto, India y Pakistán están enfrentados por Cachemira. Pero Washington, que es aliado de los dos, ha decidido levantar el embargo de armas que hace quince años impuso a Pakistán por su actividad nuclear. Como vemos, el mundo es un poco más complicado de lo que pensamos y los que antes fueron enemigos en la guerra, ahora se acercan como amigos. ¡Hasta la próxima!

() Doctor en Ciencia Política y Sociología, y profesor en la UFM.*

**Crítica a los presupuestos kantianos de la
Fundamentación de la metafísica de las costumbres**

Julio César De León Barbero (*)

Como ocurre con todo lo humano, el pensamiento kantiano está amarrado a las circunstancias familiares, culturales e históricas en las que Kant vivió. En ese sentido, es necesario reconocer que el espíritu tanto del protestantismo como del capitalismo son los balcones desde los cuales Kant vio el mundo y elaboró su filosofía, ya fuera para insertarlos en su discurso o para rechazarlos. Así, en su obra aparece el valor de la persona humana y el respeto a la misma en razón de su filiación divina, el ideal de una comunidad fraterna, universal entre los hombres precisamente por la condición de hijos de Dios y llamados a la comunión con él. Es indudable que estas ideas religiosas que conoció y vivió, merced a la devoción protestante de su madre, constituyen la vértebra de la ética kantiana. Kant las transformó en conceptos filosóficos: la universalidad de las normas, el ser humano como un ente íntegramente racional y la insistencia en un reino de fines, vale decir, la aspiración a una comunidad universal de personas.

La cuestión es que Kant funda la ley moral en su necesidad absoluta, una vez que ha pasado el examen de su validez para todo ser racional.

Tampoco cabe duda sobre la postura de Kant respecto a la Revolución Industrial y su consecuencia inmediata: el capitalismo. Particularmente este último, con el creciente afán de lucro, condujo a Kant (y a otros muchos de menor inteligencia) a rechazar lo que le pareció una manera descarada de aceptar y promover el egoísmo. En una palabra, la nueva experiencia histórico-cultural ponía en gravísimo riesgo la moral sacrificial y los valores espirituales con su énfasis en el hedonismo.

Para Kant había sonado la hora de ensalzar el deber. Deber que sencillamente exige sometimiento y obediencia, sin promesas falsas ni recompensas baratas. Deber. No tradición. No costumbre. No patriotismo. No ajuste a la experiencia socio-cultural. No apego a inclinaciones. Simplemente cumplir con el deber. Pero, ¿cuál es el fundamento del deber? ¿Cómo se justifica cumplir con el deber por el deber mismo?

El culto kantiano por el deber se encuentra plasmado en una pequeña obra divulgativa, que vio la luz en 1785 con el título *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*.

Después de leer semejante texto, es imposible no preguntarse: ¿qué hago con una ética que, si bien puede expresar una validez necesaria lógicamente, es difícil de concebir como factible, debido a que se aparta completamente del entorno mundano en el que se da la acción?

La cuestión es que Kant funda la ley moral en su necesidad absoluta, una vez que ha pasado el examen de su validez para todo ser racional. Afirma tajantemente: *El fundamento de la obligación no debe buscarse en la naturaleza del hombre o en las circunstancias del universo en que el hombre está puesto (...) ¹*; el fundamento debe ser independiente de la experiencia.

Pero Kant cae en la red de las contradicciones, pues, aunque busca una fundamentación metafísica, en el mismo texto acepta sin ambages que la experiencia juega un papel importante. Dice:

¹ KANT, IMMANUEL, *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, trad. Manuel García Morente, Porrúa, México, 2000, p. 16. Puede encontrarse el texto en Internet en muchos sitios. Ofrezco una dirección electrónica para quien esté interesado: <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12471065999030384198735/>

(...) requieren ciertamente de un Juicio (e. d. una facultad de juzgar) bien templado y acerado por la experiencia para saber distinguir en qué casos tienen aplicación y en cuáles no, y para procurarles acogida en la voluntad del hombre y energía para su realización.²

Entonces, según esto, Kant se vio obligado a aceptar que para que las leyes morales sean realizadas en la vida ordinaria esa realización se encuentra atada a la experiencia. Pero hay otra cuestión aquí más relevante.

Aparte de la posibilidad de fundar o no metafísicamente la ley, tenemos que interrogarnos, desde la patente realidad de la vida cotidiana: ¿Es posible vivir la vida girando en torno al deber por el deber mismo? ¿Tiene algún sentido actuar meramente en apego a la formalidad de la universalidad de la ley, simplemente porque así se presenta a todo ser racional?

La pregunta que formulo no se puede responder según lo establecido por Kant desde la experiencia. Dice él: *Es, en realidad, absolutamente imposible determinar por experiencia y con absoluta certeza un solo caso en el que la máxima de una acción, conforme por lo demás con el deber, haya tenido su asiento exclusivamente en fundamentos morales y en la representación del deber.*³

Es inútil pues inquirir por la posibilidad de vivir cumpliendo el deber por el deber mismo.

Según el hombre de Königsberg, lo más que podemos hacer es preguntar por la posibilidad *a priori* de la ley moral.

Pero la pregunta que he hecho se puede responder sólo si se logra demostrar que en Kant NO existe tal separación entre el mundo de lo trascendental moral y la vida cotidiana. De este modo se procedería a responder a la cuestión por qué es imposible vivir la vida con sentido moral cumpliendo el deber por el deber mismo.

Ha sido John Stuart Mill quien se ha encargado de señalar que es imposible el intento kantiano de fundar la ética en principios "puros",

independientes y no "contaminados" con la experiencia.⁴

Los argumentos de Mill en contra de la fundamentación metafísica de la ética

Desde el comienzo de *El utilitarismo*, Mill busca mostrar que todas las teorías éticas, incluyendo las éticas fundamentadas *a priori*, tienen como base un principio último generalmente no reconocido e incluso rechazado como principio moral. En su pretensión de inferir la moralidad a partir de principios como en las ciencias, suponiendo posible una *ciencia* de la moral, no acepta que esta pretensión presupone la existencia de un principio (o ley fundamental) único que sea auto-evidente⁵; un principio que sea criterio de lo que es correcto e incorrecto⁶, en virtud del cual se determine lo bueno y lo malo, y que no sea la consecuencia de haber determinado antes, tal vez arbitrariamente, lo que es correcto y lo que es incorrecto⁷. Mill argumenta que, si estas corrientes éticas han tenido algo de firmeza y consistencia, es debido a la influencia de un criterio no reconocido explícitamente⁸ e incluso despreciado: el principio de utilidad.

Pero Kant cae en la red de las contradicciones, pues, aunque busca una fundamentación metafísica, en el mismo texto acepta sin ambages que la experiencia juega un papel importante.

⁴ KANT, IMMANUEL, *Op. cit.*, p. 16 - el prólogo a la *Fundamentación*, donde Kant expresa por qué es necesario elaborar una "filosofía moral pura que esté limpia de todo lo empírico": "una ley, *para valer moralmente*, esto es, como fundamento de una obligación, tiene que llevar consigo una necesidad absoluta" y no, en cambio, estar condicionada por la naturaleza del hombre o las circunstancias contingentes y particulares.

⁵ MILL, JOHN STUART, *El utilitarismo*, Esperanza Guisán, Alianza, Madrid, 2002, p. 44.

⁶ MILL, JOHN STUART, *Op. Cit.*, p. 43.

⁷ Como, en cambio, sí sucede en las ciencias, donde la teoría general se deduce de las verdades previamente establecidas. MILL, JOHN STUART, *Op. cit.*, p.42.

⁸ MILL, JOHN STUART, *Op. cit.*, p. 44.

² KANT, IMMANUEL, *Op. cit.* p. 17.

³ *Ibid*, p. 30.

Acerca de la ética de Kant, Mill dirá⁹ que incluso una ética fundamentada *a priori* tiene en cuenta las consecuencias que se producen al actuar. Detrás del imperativo categórico, entonces, hay un principio más elemental que se pretende disfrazar y, en el peor de los casos, ignorar. Si se admite esto, tenemos que conceder que la ley no puede ser cumplida sólo *por deber*, como pretendía Kant, sino que hay otros motivos operantes en una acción que cumpla con la ley... Mill diría que esto es así porque toda acción tiene como motivo algún fin¹⁰. En suma, si se acepta que *todas las éticas* tienen como base el principio de utilidad, entonces se sospecharía, como lo hace Mill¹¹, de cuán posible sea sostener un sistema ético cuyo único motivo sea un sentimiento del deber.

Veamos lo que Mill dice sobre el imperativo categórico:

*(...) [Kant] establece un principio universal como origen y fundamento de la obligación moral. Dice así: "obra de tal modo que la regla conforme a la que actúes pueda ser adoptada como ley universal por todos los seres racionales". Pero cuando comienza a deducir a partir de este precepto cualquiera de los deberes relativos a la moralidad, fracasa, de modo casi grotesco, en la demostración de que se daría alguna contradicción, alguna imposibilidad lógica (y ya no digamos física) en la adopción por parte de todos los seres racionales de las reglas de conducta más decididamente inmorales. Todo lo que demuestra es que las consecuencias de su adopción universal serían tales que nadie elegiría que tuvieran lugar.*¹²

La lectura que Mill muestra del imperativo en el pasaje citado sugiere que tras el examen de las "acciones decididamente inmorales" mediante el imperativo categórico, lo único que se deduce es que nadie quisiera tales

consecuencias. Y en atención al principio de utilidad, esa única conclusión de este examen sólo expresaría lo *deseable o indeseable* que llegue a ser la máxima de la acción, en caso de ser universal. Según Mill, el intento por demostrar la contradicción (o no-contradicción) *lógica* de determinada máxima es un intento fracasado, que sólo llega a demostrar lo indeseable o deseable de las consecuencias que resultarían, en caso de que tal máxima fuese universal. Y siguiendo el principio de utilidad, "nadie elegiría" tal máxima, porque *nadie elegiría que sus consecuencias tuvieran lugar*. El imperativo categórico tendría, entonces, un propósito: mostrar lo deseable o indeseable que resulte una máxima moral. Y habría que decir, con Mill, que esto sucede porque el imperativo se funda en el principio de utilidad.

Respecto a la confusión entre acto y actor.

Pero, aparte de lo anterior, Kant confundió dos cuestiones totalmente distintas: la moralidad del agente y la moralidad de la acción. De hecho, creo que la ética de Kant se limita a juzgar la moralidad del actor, al afirmar que la acción únicamente debe realizarse **por deber** para ser considerada buena.

¿Tiene algún sentido actuar meramente en apego a la formalidad de la universalidad de la ley, simplemente porque así se presenta a todo ser racional?

Mill afirma en **El utilitarismo** que: *Es tarea de la ética indicarnos cuáles son nuestros deberes o mediante qué pruebas podemos conocerlos, pero ningún sistema ético exige que el único motivo de nuestro actuar sea un sentimiento del deber. Por el contrario, el noventa y nueve por ciento de todas nuestras acciones se realizan por otros motivos, cosa que es del todo correcta si la regla del deber no los condena. (...) El motivo no tiene nada que ver con la moralidad de la acción, aunque sí mucho con el mérito del agente. Quien salva a un semejante de ser*

⁹Cabe decir que Mill dice esto "a modo de ilustración" y sin que su propósito sea criticar a los moralistas *a priori*.

¹⁰ Este es un presupuesto de Mill que, empero, Kant no habría aceptado, pues entonces tendría que admitir que toda ley, al aplicarse a una acción, depende del fin al que está subordinada y por el cual se realizó la acción. MILL, JOHN STUART, *Op. cit.*, p. 42.

¹¹ MILL, JOHN STUART, *Op. cit.*, p. 68.

¹²MILL, JOHN STUART, *Op. cit.*, p. 45. Las cursivas son mías.

*ahogado hace lo que es moralmente correcto, ya sea su motivo el deber o la esperanza de que le recompensen por su esfuerzo*¹³.

Hay además una nota al pie puesta por Mill, que apareció en la segunda edición de *El utilitarismo* (1864). Recojamos la distinción que se está haciendo:

*La moralidad de una acción depende enteramente de la intención –es decir, de lo que el agente quiere hacer –. Pero el motivo, es decir, la razón que **hace que desee** actuar así, si no afecta a lo que el acto sea, **no afecta su moralidad**, si bien importa mucho a la hora de nuestra estimación moral del agente, especialmente si indica una disposición habitual buena o mala, una inclinación de la que es de esperar que se deriven acciones beneficiosas o dañinas.*¹⁴

Ahora bien, no olvidemos que nos estamos preguntando qué sentido moral tiene enfrentar la vida inspirados únicamente en el deber por el deber mismo. Y la respuesta que podemos dar es que si la moral tiene un origen social y una función social, Kant no sólo cayó en contradicciones, como se lo demostró Mill, sino que jamás despertó del sueño dogmático en lo que atañe a la razón práctica. El que señaló los límites de la razón en el ámbito de lo teórico le dio alas para que se desbocara en el ámbito de lo práctico. Jamás se le ocurrió que la vida en sociedad se fundamentara en un entramado de instituciones y que la moral es una institución que posibilita el uso de la razón antes que un producto de la misma.

La moralidad de una acción depende enteramente de la intención –es decir, de lo que el agente quiere hacer –.

Por otro lado, al insistir tercamente en las motivaciones que prohíjan el actuar humano, no sólo descuidó la acción en sí misma, sino que puede ser acusado de haber desatado lo que con acierto se ha dado en llamar el intencionalismo moral. Y siendo que el único caso, en el terreno jurídico-moral, en el que interesa saber las intenciones es para distinguir un asesinato de un homicidio, no viene al caso ocuparse de lo que sólo al sujeto debería interesarle, pues lo que les interesa a los demás es que cumplamos las normas morales de convivencia, aun cuando lo hagamos con las intenciones equivocadas. Finalmente, los deberes que adquirimos debido al desempeño de papeles que hemos aceptado contractual y voluntariamente, así como los lazos que nos unen a determinadas personas, hacen que el cumplimiento del deber por el deber mismo salga sobrando. Aparte de que la vida en sí misma sería una tortura. Dicen que el mismo Schiller se lo echó en cara a Kant:

-Sirvo a mis amigos -le dijo-, pero según tú debo sentirme miserable, pues me agrada hacerlo.

Bibliografía

KANT, IMMANUEL, *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, trad. Manuel García Morente, Porrúa, México, 2000.
MILL, JOHN STUART, *El utilitarismo*, trad. Esperanza Guisán, Alianza, Madrid, 2002.

(*) *Dr. en Filosofía y profesor en la UFM.*

¹³ *Ibid.* p. 68.

¹⁴ MILL, JOHN STUART, *Op. cit.*, p. 68. El subrayado es mío.

Políticas, Políticas Públicas, Políticas de Gobierno y Políticas de Estado

¿Dónde estamos?

Pedro Trujillo Alvarez (*)

Es frecuente oír hablar indistintamente de política de estado y política de gobierno y, en ambas ocasiones, mezclar los conceptos con el de política pública. Posiblemente los interlocutores alcancen a entenderse, a pesar de usar una u otra terminología, o de emplearla, muchos como sinónimos o de forma no siempre muy clara.

Parece oportuno que, cada vez con mayor frecuencia, se puedan ir utilizando los términos correctos en función de lo que se quiere decir, especialmente cuando estos son utilizados por estudiantes de Ciencia Política o por personas dedicadas a la política. No es ya solo importante en el propio contexto conceptual de llamar a cada cosa por su nombre, sino también porque el alcance y hasta la trascendencia de una u otra política tienen horizontes diferentes.

En este sentido se pretende abordar el tema de forma simple, incluso un tanto superficial, pero con el objetivo único de que pueda proyectarse la dimensión de cada término, y así transmitir la necesidad, al menos en el lenguaje escrito, de emplear el concepto más adecuado a aquello que se quiere realmente expresar.

Política:

De las múltiples acepciones que se pueden encontrar en el diccionario¹, posiblemente las más próximas a la generalidad del concepto sean estas:

- 1. Por extensión, arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado.*
- 2. Orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado.*

Dicho de otra forma, la política designa un objetivo, una meta, un fin a alcanzar por aquel que la propugna. En este sentido se puede

hablar de diferentes clases de políticas, según sea el resultado que persigan o el organismo que las genere. Así hemos podido hablar de políticas económicas, de personal, de reducción de medios, de seguridad y defensa, etc., e incluso de política interna y externa² (en relación con las fronteras físicas de un estado), puesto que se referían a esos sectores específicos, a esas áreas en concreto y únicamente abordaban aspectos en relación con las mismas. Pero también hemos podido oír hablar de políticas empresariales, de gobierno, de estado, etc., ya que eran generadas por entes diferentes, y estas, a su vez, podrían abarcar políticas sectoriales, más precisas y definidas, como son las primeramente mencionadas.

*Charles O. Jones insiste en la polisemia del término "política", que es utilizado en contextos muy diferentes: la política estadounidense en el Extremo Oriente, la política de tráfico en una gran ciudad, la política de una empresa, etc.*³

Por consiguiente, la política, en sí misma, representa un objetivo o meta a alcanzar considerada por la entidad o grupo que la promulga. Según sea esta entidad, la política recibe uno u otro nombre, pero siempre queda circunscrita al ámbito general. Para el desarrollo de esa política general que emite el ente en cuestión, se promulgan otras políticas sectoriales y específicas en diversas áreas. Se puede hablar entonces, de política (s) empresarial (es), campos estos propios de la administración privada. Cuando estas directrices o cursos de acción son desarrollados por algún ministerio, institución, organismo u oficina gubernamental, se habla entonces de

² *Ciencia Política interna, consagrada al estudio de los problemas nacionales, y la Ciencia Política externa, consagrada al estudio de los problemas internacionales.* (Mesa, Roberto, página 41).

³ (Muller, Pierre, página 47).

¹ Diccionario de la Lengua Española. XXI edición.

"políticas públicas", y su estudio lo han venido asumiendo principalmente la administración pública y la Ciencia Política.⁴

Con ello se pretende desmonopolizar el término "política", asociado necesariamente a gobierno, a estado, a la Ciencia Política como aquella que *estudia el fenómeno del Poder, y su protagonista es el Estado*⁵; que hace referencia a la *description and explanation of the causes and consequences of governments activity*⁶, y entenderlo como un término de carácter general, lo que implica que puede ser empleado en cualquier contexto apropiado.

Política Pública⁷:

Variadas definiciones pueden ser asociadas al término. Por lo tanto, y previamente, merece la pena encuadrar el concepto. Tal y como nos indica Roth Denbel, "...por lo menos tres acepciones que se encuentran cobijada por la misma palabra [política] y que el idioma inglés sí distingue. Primero, la política concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, *polity* en inglés. Segundo, la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder, *politics* en inglés. Y, finalmente, la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, *policy*, en inglés."⁸

En esta línea, es la última de las acepciones la que nos interesa con objeto de abordar el concepto "política pública". A pesar de todo, y como ya se indicó, son múltiples los significados que podemos asociar, por lo que, en beneficio de la claridad, se puede tomar el que propone Dye: "*Public policy is whatever governments choose to do or not to do*"⁹. En él tiene cabida cualquier actuación del Gobierno o falta de ella, por lo que política pública se convierte en sinónimo de política de gobierno (activa o pasiva, lo que se hace o aquello que se deja de hacer).

⁴ (Salazar Vargas, Carlos, página 15).

⁵ (Mesa, Roberto, página 39).

⁶ (Dye, Thomas R., página 4)

⁷ Para profundizar en el tema, puede visitarse, entre otras, la página web: Diccionario Crítico de Ciencias Sociales (Universidad Complutense de Madrid).

<http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/index.html>

⁸ (Roth Denbel, André-Noël, página 25 y ss.). *Subrayado del autor de este artículo*

⁹ (Dye, Thomas R., página 3)

Otras definiciones¹⁰ completan y complementan la ya expuesta, pudiendo mencionar la que considera la política pública como *el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas*¹¹; o aquella otra que la contempla como *proyectos y actividades que un estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad*¹². De igual forma, y para entrar en un análisis más profundo (que no es el objeto de estas breves reflexiones), es necesario un estudio en detalle de la clasificación de las políticas públicas, en función de los diversos puntos de enfoque¹³.

Parece conveniente deducir de la última definición que no es oportuno emplear el término para otro tipo de políticas que no sean aquellas que se generan en un determinado sistema político, por el Gobierno de turno, puesto que son proyectos gubernamentales, cuyo fin es satisfacer determinadas necesidades sociales.

Public policy is whatever governments choose to do or not to do

Tienen, consecuentemente, las políticas públicas un carácter general y particular al mismo tiempo. General, en cuanto se incluyen en el ámbito de las políticas gubernamentales; y específico, al poder catalogarse dentro de aquellas, en un espacio definido y concreto: económicas, sociales, de seguridad, o del tipo que sea. Así, una política, por ejemplo, de educación, emitida por el Gobierno de un país y cuyo fin sea satisfacer las necesidades sociales en esta área, será considerada una política pública específica que, por otra parte, es una política de gobierno.

Una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio

¹⁰ Para ver definiciones, se sugiere: (Roth Denbel, André-Noël, página 26).

¹¹ (Salazar Vargas, Carlos, página 41).

¹² (Graglia, Emilio)

¹³ (Salazar Vargas, Carlos, página 55).

*geográfico...La ventaja de estas definiciones es permitir delimitar un objeto de investigación relativamente concreto (la política agrícola, la política urbana o la política de transporte), como el conjunto de los programas gubernamentales en los campos respectivos (de la agricultura, del urbanismo o de los transportes).*¹⁴

Por consiguiente, toda política pública es una política de gobierno, y toda política de gobierno debe ser pública¹⁵.

Política de Gobierno o política gubernamental:

Continuando en la línea de reflexión que hemos iniciado, corresponde el turno ahora al concepto política de gobierno. Ya se ha puesto de manifiesto en el apartado anterior que política pública y de gobierno son sinónimos. Empleamos este término cuando el objetivo, la meta, el fin, etc., son definidos por el Gobierno legal de un Estado. En este sentido, la política de gobierno es general, al ser promulgada por un ente u órgano determinado (el gobierno en este caso) y, para su desarrollo, ejecución u operativización, se traduce en una serie de políticas sectoriales (también de gobierno), como pueden ser la económica, fiscal, de defensa, de relaciones exteriores y otras. El conjunto de políticas sectoriales conforman la oferta política del Gobierno (conjunto de políticas públicas) que las promueve: el plan, programa o proyecto político en cuestión. Características de estas políticas gubernamentales pueden ser:

- **Limitadas en el tiempo.** Puesto que, independientemente de su diseño, se asegura su ejecución únicamente en un periodo determinado de gestión de gobierno.
- **Con contenido ideológico.** Al estar impregnadas, normalmente, del "espíritu" del partido o coalición que las promueve y que ostenta el poder.
- **Partidarias.** Ya que no es necesario que requieran el consenso de otros partidos políticos para su implementación, especialmente cuando se cuenta con mayoría

¹⁴ (Muller, Pierre, página 48).

¹⁵ Esta afirmación se consolida, si aceptamos la definición de Dye. Se sugiere una reflexión más profunda, a la luz de otros aportes conceptuales.

en el Parlamento o Congreso (Poder Legislativo).

- **Sujetas a cambios.** Producto de las diferentes direcciones estratégicas que pueda tomar el Gobierno durante su gestión.
- **Flexibles.** Pueden ser adaptadas a la circunstancias cambiantes del periodo de administración en función de determinados parámetros económicos y sociales, fundamentalmente o del cambio de la situación interna, regional o internacional.

La acepción "política" puede emplearse para cualquier meta o conjunto de objetivos que conformen un determinado plan o línea de actuación sea este político, empresarial, de estado, regional, internacional, privado, público, etc.

Este conjunto de aspectos reseñados, entre otros, conforma un marco donde la temporalidad, la posibilidad de cambio en función de los acontecimientos y la ideología delimitan el espacio de diseño de tales políticas, identificándolas de forma clara. Si las políticas de gobierno, además, están destinadas a *satisfacer las necesidades de una determinada sociedad* es decir, cuentan con la necesaria legitimidad, se puede concluir que la denominación correcta debería ser la de políticas públicas de gobierno, o políticas de gobierno públicas, ya que aúnan las características señaladas para ambas.

Política de Estado:

Finalmente toca el turno al término que hace referencia a la política de estado. El *Estado es la unidad organizada de decisión y acción, de base territorial y soberana que por medio de una ordenación normativa (el derecho) aspira al bien común*¹⁶. Parece, por consiguiente, poco posible hablar de una política de estado, puesto que el Estado en sí mismo no puede elaborar una política propia, salvo la que proponga el Gobierno (órgano gestor), y esa ya hemos visto que se denomina política de gobierno.

¹⁶ Rossetti, Alfredo C. (Página 89).

Pareciera, en este caso, que no es posible formular una política de estado y, sin embargo, sí empleamos el término en determinadas ocasiones, aunque no siempre con la precisión adecuada.

La mayor parte de las constituciones políticas reservan al Congreso o Asamblea Nacional la potestad, por ejemplo, de declarar la guerra, firmar la paz y ratificar los tratados internacionales¹⁷. ¿Qué quiere decir esto?. De alguna forma se pretende que, al menos por mayoría simple (aunque generalmente se requiere mayoría cualificada para todos o algunos de los temas propuestos), el Legislativo, donde está representada la soberanía popular, sea quien finalmente ratifique decisiones que tienen una trascendencia más allá del tiempo de duración de un determinado Gobierno, o bien proyectan una cierta filosofía en la conducta o proceder del Estado. En esta línea los tratados internacionales configuran una dirección estratégica en política exterior, que es asumida por el Estado; esto es, son permanentes, continuos, se asume un determinado rol y se adquiere una determinada responsabilidad, de la que el Estado es responsable, no ya el Gobierno de turno. De hecho, es normal que el Gobierno al comenzar su gestión se encuentre con una serie de compromisos adquiridos de los que no podrá separarse bajo amenaza punitiva o presión internacional.

Charles O. Jones insiste en la polisemia del término "política" que es utilizado en contextos muy diferentes: la política estadounidense en el Extremo Oriente, la política de tráfico en una gran ciudad, la política de una empresa, etc.

En este contexto de "proyección de estado" es donde encajamos el concepto de política de estado, entendida como aquella que trasciende las temporales políticas de gobierno, proyecta al Estado hacia el exterior (normalmente) y su

¹⁷ En el caso de Guatemala, véase la Constitución Política de la República, artículo 171.

aprobación ha requerido de un debate y consenso políticos previos en el seno de la Asamblea Nacional, o en el Congreso. Estas son las principales diferencias entre política de gobierno y de estado, y la consecuente trascendencia en el ámbito, especialmente internacional, que tiene la segunda respecto de la primera.

A modo de conclusiones:

Establecido el necesario y mínimo marco conceptual, es necesario insistir en la importancia que tiene, el que las políticas de cualquier país (internas o externas) cuenten con ciertos requisitos que las pueden encumbrar o reducir a la mínima expresión, en función del consenso y legitimidad con que cuenten.

El conjunto de reflexiones hechas se puede sintetizar en un cuadro, donde se incluyan los conceptos manejados, el tiempo de proyección de cada política, y el papel del Gobierno y de los diferentes grupos sociales.

Finalmente, se pueden establecer algunas líneas de reflexión, que permitan resumir las afirmaciones vertidas a lo largo del texto para poder consolidar las mismas:

1. La acepción "política" puede emplearse en relación con cualquier meta o conjunto de objetivos que conformen un determinado plan o línea de actuación, sea este político, empresarial, de estado, regional, internacional, privado, público, etc.
2. En el ámbito de un determinado país, las políticas suelen ser de gobierno es decir, aquellas que elabora la administración de turno y, por tanto, cuentan con un tiempo de vida sujeta a la duración de la misma. No obstante, pueden ser prorrogadas por otros gobiernos posteriores.
3. Las políticas de gobierno son políticas públicas, entendiendo por tales las actuaciones o ausencia de ellas que hace el Gobierno de un país, y que tienden a satisfacer exigencias o necesidades sociales. Toda política pública es, por tanto, de gobierno, siendo deseable que cuente con el adecuado grado de legitimidad.
4. Las políticas de gobierno se transforman en política de estado cuando reciben el respaldo del consenso político entre partidos mayoritarios nacionales o el referendo del

Congreso o de la Asamblea Nacional. Ello permite proyectar en el tiempo la política en cuestión con una visión de consenso y de estado.

5. Lo deseable es que cualquier política pública, o al menos la mayor parte de ellas, pudiera ser política de estado y no de gobierno. Ello llevaría implícito el consenso político anteriormente indicado y la necesaria legitimidad a través del tiempo, haciéndola mucho más permanente y con una visión de más largo plazo.

6. La política exterior y la de defensa suelen ser tomadas como políticas de estado, y la forma de ratificar determinados tratados internacionales (o todos incluso) y de declarar la guerra suele estar recogida en las diferentes constituciones.

7. Un país donde se alcance un consenso amplio y suficiente, en la mayor parte de sus políticas sectoriales, se proyecta en el contexto internacional como estado de una forma más compacta, coherente y legítima, ofreciendo, al mismo tiempo, una imagen de seguridad jurídica, continuismo, solidez y madurez política y social, lo que le permite interactuar con mayor margen de maniobra.

Bibliografía:

- Bobbio, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política. Fondo de Cultura Económica. México, 2002.
- Dye, Thomas R. Understanding Public Policy. Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey 07458, 1998.
- Easton, David (compilador). Enfoques sobre teoría política. Amorrutu editores. Buenos Aires.
- Graglia, Emilio. "Gobernar y administrar por políticas públicas". ICDA (UCC), Córdoba, 2004 (Argentina).
- Mesa, Roberto. Teoría y Práctica de Relaciones Internacionales. Ed. Taurus, 1977.
- Muller, Pierre. Las Políticas Públicas. Universidad externado de Colombia, 2002. (Traducción de Jean-Francois Jolly y Carlos Salazar Vargas).
- Portinaro, Pier Paolo. Estado. Lexico de política. Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires, 1999.
- Rossetti, Alfredo C. Introducción a la realidad estatal. Ediciones de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, 1983 (Argentina).
- Roth Denbel, André-Noël. Políticas Públicas. Ed. Aurora. Salarzar Vargas, Carlos. Las políticas públicas. Pontificia Universidad Javeriana (Colombia), 1999

(*) *M.A. en Relaciones Internacionales y profesor en la UFM.*

LEA Y PIENSE

¿Será, no será, como será?

Edwin Palenque ()*

En la conocida máxima cartesiana "cogito, ergo sum" comúnmente se interpreta "cogito" como "pienso". Sin embargo, de acuerdo a una extensión del término, se puede ver éste con una ligera diferencia que podría hacer variar sustancialmente la intención, ya que "cogito" también es "dudo". "Pensar" y "dudar", si bien nacen de un proceso neuronal similar, enfilan en diferentes sentidos. Se puede "pensar" y quedarse dentro de uno mismo en cómodos circuitos de ensueño, sin sentir la necesidad de trasponer límites propios, algo así como la producción de un argumento literario descriptivo, que no requiera mayor profundización que el mismo relato en sí. Una forma de alucinación casi hipnótica y siempre placentera, exenta de cualquier estado conflictivo. Especie de circuito interno egoísta. En cambio, la "duda" infiere una obligación de buscar una solución en el propio "pensamiento", que de alguna manera se topó con este molesto reparo llamado "incógnita". El "pensamiento" no necesariamente busca soluciones. La "duda", siempre. Por lo tanto, la "duda" despliega una intensa energía, que bien puede calificarse de "existencia". Prefiero, entonces el vital "cogito ergo sum" como; "dudo, luego existo". Napoleón expreso con certeza logística: "La duda lleva al examen y el examen a la verdad". Aristóteles, algo contradictoriamente con su propia filosofía, afirmó: "Los grandes conocimientos engendran las grandes dudas". Por lo tanto, podemos colegir que la "duda" es la semilla de la acción y que esta última es la mayor y mejor demostración de "vida". Si aprendemos, o mejor reaprendamos, a dudar cuando las circunstancias lo exijan (pero nunca nos quedamos en ella), mantendremos su consistencia dinámica y evitaremos que vuelva a su origen de ser sólo un pensamiento. Sin embargo, nuestra civilizada y avanzada cultura nos impone desde niños la obligación de aceptar el pensar de los que saben para sentirnos "seguros" en lo que proyectemos o

desarrollemos. Se pretende eliminar la oportunidad de razonar e investigar dentro nuestro propio cerebro, encerrándonos con cercos impuestos por una sociedad que de "segura" no tiene nada y lo que busca más frecuentemente es justificar sus errores y fallas, con la terca obstinación de quien se cree completamente "seguro" de lo que piensa. Para muchos la "seguridad" es sinónimo de "madurez". Igual que la "seguridad", la "madurez" es un estado terminal, que no deja horizonte para más, da por finalizado el camino. Ambos estados cierran la proyección al verdadero motivo de la vida, el de "aprender qué hay después de...", que también podríamos llamarlo evolucionar.

Claro está que un sentimiento de "inseguridad" puede arruinarle a uno la vida. Volverlo cobarde, improductivo, inútil a sí mismo y a la sociedad. Pero no confundamos la "duda", que es la semilla de acción, con la "inseguridad", que es el producto de una "duda" no resuelta, o, lo que es peor, de una duda guardada, escondida, disimulada.

Existen muchas y variadas maneras de "salir" de la duda, sin que ello signifique haber encontrado la solución correcta al problema o a la incógnita. "Cuanto más sé, sé que no se nada", docta ignorancia, sentenció aquel que por querer saber más de lo que sabían los demás lo envenenaron como a una alimaña. Pero estableció un camino de inteligencia: dudar en búsqueda de la sabiduría. No dudar para encontrar la inseguridad y mucho menos la "seguridad". El que cuanto más sabe que no sabe, busca y busca y busca. Esa búsqueda es alimentada por su duda. Encontrar la solución al problema es tan relativo como el momento y el espacio de la misma solución. La última página del libro se ha cerrado. ¿Pero cuántos otros libros existen y cuántos más vendrán? El que tenga ojos para ver, que vea, que lea, que piense y que DUDE.

() Dr. en Ciencia Política y profesor en la UFM.*

La regulación ambiental en el ámbito internacional

Carroll Ríos de Rodríguez (*)

La preocupación por el medio ambiente ha aumentado en el ámbito internacional a lo largo del tiempo. Seguramente el asunto se discute hoy más que cuando Paul Erlich predijo la catástrofe ecológica en *The Population Bomb*, en 1968, y que cuando la Organización de las Naciones Unidas fundó su programa ambiental (UNEP por sus siglas en inglés), en 1972.^[11] En el presente, las consideraciones ambientales son parte de casi todas las negociaciones y los acuerdos bilaterales y multilaterales, y se pone cada vez más énfasis en crear y hacer valer una legislación ambiental internacional. Por ejemplo, es un componente muy importante en el acuerdo DR-CAFTA. Este acuerdo contiene normas más estrictas que los que lo precedieron. En él se intenta garantizar el cumplimiento de la legislación ambiental, mediante la utilización de mecanismos novedosos. Permite que los ciudadanos de los países signatarios sometan una queja contra su Gobierno, en caso de que éste no haga valer las leyes ambientales de su país. Existen también secciones que comprometen a los países a cooperar unos con otros en la protección del medio ambiente y a velar porque los miembros mantengan un cierto nivel de exigencia en este campo.^[12] Dado que las relaciones internacionales existen principalmente entre los Gobiernos, directamente o mediante organizaciones internacionales, es lógico que la regulación estatal sea la estrategia preferida para proteger el ambiente. Es decir, se tiende a presumir que el abuso contra el entorno ambiental origina acciones de ciudadanos y empresas privadas que deben ser controladas por la intervención estatal, nacional e internacional.

La idea no es nueva

Durante la primera mitad del siglo pasado, Arthur Cecil Pigou y otros economistas esbozaron la idea de que el mercado no regulado contribuye a contaminar el medio ambiente, porque las personas que generan contaminación no asumen todos los costos de sus actos, sino que se los transfieren a terceros.^[13] Cuando un conductor saca su auto del garaje cada mañana, toma en

cuenta los costos de gasolina y de mantenimiento, pero ignora los daños que causará el humo negro que expele su vehículo. El dueño del auto tiene el incentivo de "sobreproducir" contaminación, porque hace su cálculo económico tomando en cuenta únicamente los costos privados de su acción, y no los costos externos y públicos.^[14] Dado que no se toman en cuenta todos los costos relacionados con dicha actividad, los economistas dicen que el mercado "fracasa" en alcanzar el nivel óptimo, o eficiente, de producción.

Estos economistas propusieron solucionar el fracaso del mercado mediante la intervención estatal. El Gobierno debe obligar al conductor del vehículo a asumir la totalidad de los costos de operar su carro. Esto se logra con distintos mecanismos. El impuesto *pigouviano*, en teoría, se carga a cada unidad de contaminación producida, en un monto exactamente igual al daño marginal que provoca, a un nivel eficiente de producción.

Además de impuestos de diversa índole, se puede obligar al contaminador a observar una serie de procedimientos y requisitos legales, como, por ejemplo, instalar aparatos de purificación. Todos estos requisitos y procesos tendrían como efecto final la "internacionalización de las externalidades", ya que cargan el costo total de la acción al responsable. De esa cuenta, la contaminación se reduciría.

La regulación y la burocracia

En la práctica, se necesita una fuerte inversión del Estado para hacer efectiva la regulación ambiental. Es necesario crear aparatos burocráticos. En Estados Unidos se estableció la Agencia Federal para la Protección Ambiental (EPA) en 1970. Hoy por hoy, esta dependencia pública es un monstruo con 18,000 empleados, 10 oficinas regionales, laboratorios y otros medios. Proyecta gastar U.S. \$7.6 mil millones de las contribuciones hechas por ciudadanos norteamericanos durante el 2006.^[15] En Guatemala tenemos no sólo un Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, sino también

una amplia gama de entidades públicas, a nivel municipal y nacional, que son responsables de proteger dichos recursos.^[6] Al respectivo ministerio se le asignaron alrededor de Q.318 millones del presupuesto general (0.1%). Habitualmente oímos decir que el tamaño de estas dependencias públicas y su asignación presupuestaria son insuficientes para hacer frente a su tarea, cosa que puede ser cierta, particularmente cuando se contrasta con la EPA. Habrá quienes aboguen por un ente centralizado, que ejerza más o menos las mismas funciones que la EPA a nivel internacional. Hacer cumplir ciertos acuerdos y determinada legislación es siempre el principal problema en el contexto de un sistema internacional anárquico.^[7] Ocurre lo mismo en el caso de los esfuerzos por mantener la paz mundial, o por hacer respetar los derechos humanos: cualquier organismo o grupo de países enfrenta el dilema de cómo hacer que gobiernos soberanos, autónomos e independientes, se sujeten a los acuerdos, leyes y tratados suscritos. Por ello, la UNEP se traza metas comparativamente más modestas, como motivar a las naciones a cooperar entre sí, mejorar la información disponible y otros similares.^[8] Pero, a su vez, la propuesta de un "supra-gobierno" ambiental acarrea consecuencias negativas. ¿Debe este ente ser a la vez legislador, juez y parte? ¿Quién financiaría a esta "policía ambiental internacional"? ¿Qué tipo de poder coercitivo tendría sobre los ofensores? ¿Quién controlaría al control central? No obstante la relevancia de este debate, hay dos preguntas más incisivas todavía. Después de varias décadas ensayando en el mundo estas soluciones gubernamentales, es tiempo de preguntarnos si estamos obteniendo los resultados buscados, en términos de eficiencia. En otras palabras: ¿son los costos mayores o menores que los beneficios obtenidos de esta actividad gubernamental?

Ineficiencia y regulación ambiental

El análisis de las decisiones públicas (*Public Choice*) concluye que no es lógico presumir, sin previo estudio, que el Gobierno rendirá mejores resultados que el mercado. El trabajo teórico ha sido respaldado por los hechos: con demasiada frecuencia, las instituciones políticas están diseñadas de tal forma que no producen

resultados eficientes u óptimos. Se habla de "fracaso gubernamental", para describir cualquier resultado derivado de la acción estatal ineficiente, en relación con el ideal económico. Por cierto, este fracaso no implica falta de ética o mala intención del funcionario público: hasta la persona más dedicada y honrada puede cosechar frutos defectuosos. De esa cuenta, es imperativo cotejar los costos de la intervención estatal con los beneficios que ésta representa para la sociedad; de lo contrario, el remedio puede ser peor que la enfermedad.

Costos ocultos: Precisamente uno de los más importantes tipos de "fracaso gubernamental" se produce con el divorcio entre los costos y los beneficios. Quien elabora el presupuesto es distinto de quien lo aprueba, ejecuta y fiscaliza. Ninguno de ellos invierte recursos propios, sino recibe del "fondo común" los ahorros de miles de contribuyentes, que tampoco son "dueños" del proyecto en cuestión. Al funcionario no le afecta personalmente que el proyecto sea caro o que los fondos se inviertan mal: él no perderá su empleo. La responsabilidad personal se diluye, porque hay muchos cocineros en la cocina, particularmente cuando se involucra más de una agencia. A su vez, los políticos electos se centrarán en los beneficios, porque auspiciar proyectos bien intencionados genera votos. Al final, ni al funcionario, ni al político, ni al contribuyente parece interesarle cuánto cuesta la actividad estatal, aunque en la práctica empobrezca a todos los miembros de la sociedad.^[9]

¿Qué resultados?: De hecho, los resultados del proyecto son poco importantes. El éxito de una dependencia pública se mide por el número de empleados, el tamaño de su presupuesto o el número de leyes o reglas que haya promovido, no por la efectividad de sus obras. Además, siempre se puede aducir que un resultado insatisfactorio se debe a un presupuesto insuficiente o a factores fuera del control de la entidad.^[10]

¿Omnisciente yo?: Supuestamente, las dependencias públicas están pobladas de técnicos desinteresados e incorruptibles que manejan información perfecta. En realidad, por capaces que sean, los funcionarios son personas de carne y hueso, falibles y con intereses propios.

Mejor no tomo decisiones: Si un funcionario toma una decisión que posteriormente afecta adversamente a algún ciudadano o grupo, pudiera tener que afrontar consecuencias negativas para él, incluyendo el despido. No ocurre lo mismo si su inactividad o indecisión también son dañinas: ¿quién asocia al funcionario con el resultado percibido? ^[11]

Captura: El regulador tendría que ser el protector de la indefensa ciudadanía frente a los abusos de quienes supuestamente provocan daños al ambiente. Sin embargo, frecuentemente el regulado logra "capturar" al regulador, cabildeando con éxito para que la intervención estatal lo privilegie y lo proteja frente a sus competidores.

No vi nada: ¿Qué pasa cuando el daño ambiental es provocado no por el sector privado, sino por el mismo Gobierno, o por un organismo internacional? En muchos países, el Gobierno ha hecho de empresario: ha generado electricidad, administrado minas, extraído petróleo y muchas otras cosas. Se supone que una dependencia no acusa a otra por razones políticas obvias. ^[12]

Conclusión

Estos no son todos los tipos de fracaso gubernamental que se conocen, pero la lista es suficiente para alertarnos. Muchísimos países han experimentado, durante más de dos décadas, con soluciones estatales a problemas ambientales. Los resultados obtenidos no han sido perfectos. Cualquier iniciativa en el plano internacional debe tomar en cuenta los nuevos avances en cualquier estudio que haga, sea éste del fracaso del mercado o del fracaso del Gobierno. Además, debe sustentarse en la experiencia práctica derivada de proyectos y programas estatales. Es alentador el hecho de que, en años recientes, académicos e investigadores exploren soluciones que emulan los efectos del mercado, para cosechar resultados mejores. ^[13] Si lo que verdaderamente interesa es proteger el medio ambiente, debemos reconocer que el modelo intervencionista no es una varita mágica y permanecer abiertos a soluciones innovadoras.

(*) *Lcda. en Estudios latinoamericanos profesora en la UFM.*

^[1] Ver sitio de United Nations Environmental Programme, ubicado en Africa: www.unep.org

^[2] "DR-CAFTA and the Environment", Trade Resource Center, http://trade.businessroundtable.org/trade_2005/cafta-dr/environment.html

^[3] En *Microeconomía moderna*, de Roger Leroy Miller (Oxford, México, 2001), se encuentra un buen resumen de los distintos enfoques económicos en relación con el medio ambiente. Para una breve descripción de Arthur Cecil Pigou y su trabajo, ver <http://www.eumed.net/cursecon/economistas/pigou.htm>.

^[4] Según esta perspectiva, los costos sociales son iguales a la suma de los costos privados y los costos externos. Una externalidad es, por ende, el costo externo absorbido por personas que no participaron en la decisión de llevar a cabo el acto en cuestión, como conducir el auto.

^[5] Ver sitio electrónico de la U.S. EPA: <http://www.epa.gov/>

^[6] Ver sitio electrónico: www.marn.gob.gt

^[7] Esta es la descripción que hace del sistema internacional el autor Kenneth Waltz, entre otros estudiosos sobre las relaciones internacionales.

^[8] Ver sitio de la UNEP.

^[9] Para una descripción de distintos tipos de fracaso gubernamental, ver el capítulo escrito por Richard Stroup y James Gwartney, contenido en *¿Qué es opción pública?* (Guatemala, CEES, 2001).

^[10] Es importante el trabajo desarrollado por William Niskanen en el análisis de la burocracia. Ver, por ejemplo, *Bureaucracy and Public Economics* (Virginia, The Locke Institute, 1994).

^[11] Este fenómeno recibe el nombre de "error de Tipo I" y "error de Tipo II", respectivamente.

^[12] La literatura sobre el fracaso del mercado identifica a los monopolios como un tipo de fracaso, proponiendo como solución una legislación antimonopolios. Suelen ignorar el hecho de que las dependencias y/o empresas públicas suelen constituir monopolios también, protegidas por ley contra la competencia o potencial competencia, y por ende provocan efectos similares o peores.

^[13] Algunas publicaciones de académicos e investigadores asociados a organizaciones internacionales demuestran que se hacen esfuerzos inusitados por explorar estas alternativas. Ver *Incentives for Action: Designing Market-based Environmental Strategies*, ksghome.harvard.edu/~rstavins/Monographs_&_Reports/Project_88-2.pdf -; y *Choosing Environmental Policy: Comparing Instruments and Outcomes*, www.rff.org/rff/RFF_Press/CustomBookPages/Choosing-Environmental-Policy.cfm

¡Visto y leído!

✚ Global Corruption Report.

Síntesis: Dispone de los informes sobre corrupción global desde 2001a 2005. Muy interesante para ver el ranking de los diferentes países en el tema de la corrupción.

<http://www.globalcorruptionreport.org>

✚ Comisión Económica para América Latina y El Caribe.

Síntesis: Documentos presentados por la CEPAL anualmente. Entre otros se pueden ver:

- Anuario estadístico
- Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe
- Estudio económico de América Latina y el Caribe
- La inversión extranjera en América Latina y el Caribe
- Panorama social de América Latina
- Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe

<http://www.eclac.cl/publicaciones/>

✚ The Global Information Technology Report 2004-2005.

Síntesis: Experiencias de varios países sobre el empleo de tecnología. Se pueden encontrar los informes 2002-2003 y 2003-2004.

<http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Global+Competitiveness+Programme%5CGlobal+Information+Technology+Report>

✚ IMF's Global Financial Stability Report.

Síntesis: El Informe del FMI, hecho público el 5 de abril de 2005 en Londres, sobre estabilidad financiera global.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2005/01/pdf/gfsr0405.pdf>

✚ Remesas en el 2004. Transformar el mercado laboral. Promover la Democracia financiera.

Síntesis: Informe sobre las remesas en América latina.

http://www.iadb.org/mif/v2/spanish/files/estudioMIF_NYMar05.pdf

✚ NNUU. Estudios sobre economía, sociedad y población.

Síntesis: Varios informes de interés.

<http://webapps01.un.org/pubsCatalogue/displayHomePage.do?presentationLanguage=es>

✚ Chronic Poverty Report 2004-05.

Síntesis: Informe sobre la pobreza en el mundo.

http://www.chronicpoverty.org/chronic_poverty_report_2004.htm

✚ Global Governance Initiative-Annual Report 2005.

Síntesis: Segundo Informe de esta iniciativa que pretende ofrecer, a través de una puntuación numérica, los progresos realizados por los diferentes actores de la escena internacional (gobiernos, organizaciones internacionales, iniciativa privada y sociedad civil) hacia el objetivo de la gobernanza global.

http://www.weforum.org/pdf/ggi2005_low.pdf

✚ World Economic Situation and Prospects 2005.

Síntesis: Informe elaborado conjuntamente por la DESA, UNCTAD y cinco Comisiones nacionales de la ONU (África, Europa, América Latina y Caribe, Asia-Pacífico y Oeste asiático), en que se analiza la situación de la economía global en la actualidad y sus perspectivas a corto plazo.

<http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp2005files/wesp2005.pdf>

✚ 2005 Index of Economic Freedom.

Síntesis: Presenta un estudio del índice de libertad económica de los países del mundo.

<http://www.heritage.org/research/features/index/>

✚ **PNUD-Informe Anual 2004.**

Síntesis: El Informe Anual 2004 ilustra los cambios experimentados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

http://www.undp.org/annualreports/2004/spanish/IAR04_S_completo.pdf

✚ **Global Competitiveness Report 2004-2005.**

Síntesis: Informe del World Economic Forum, en que se analiza la competitividad de países a partir de la construcción de un índice basado en tres factores: la calidad del ambiente macroeconómico, el funcionamiento de las instituciones públicas y la receptividad para las innovaciones tecnológicas.

<http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Global+Competitiveness+Programme%5CGlobal+Competitiveness+Report>

✚ **Asia Economic Monitor (AEM).**

Síntesis: Información y análisis sobre la situación y perspectivas de las economías de Asia Oriental.

http://www.unescap.org/pdd/publications/bulletin04-05/bulletin04-05_full.pdf

✚ **Barómetro Global de la Corrupción de Transparency International 2004.**

Síntesis: En todo el mundo, el público percibe a los partidos políticos como las instituciones más afectadas por la corrupción, según Barómetro Global de la Corrupción 2004, publicado por Transparency International (TI).

http://www.transparency.org/surveys/barometer/dnld/barometer_report_8_12_2004.pdf

✚ **Survey 2004.**

Síntesis: "Encuesta Mundial Económica y Social 2004", uno de los estudios más exhaustivos sobre el comportamiento de los flujos migratorios y los beneficios económicos que los inmigrantes aportan a los países receptores.

<http://www.un.org/esa/policy/wess/index>

✚ **Informe sobre el Empleo en el Mundo 2004-2005.**

Síntesis: La mitad de los trabajadores del mundo, es decir unas 1.400 millones de personas, están atrapados en la pobreza y no logran ganar lo suficiente para superar junto con sus familias el límite de 2 dólares al día.

<http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/wer2004.htm>

✚ **Panorama social de América Latina 2004**

Síntesis: Se analizan las importantes transformaciones demográficas registradas en las últimas décadas en la región, y se examina la situación socioeconómica de la juventud latinoamericana.

http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/0/LCL2220PE/PSE_2004_Sintesis_Web.pdf

✚ **Anuario Ramsés: Perspectivas de la política internacional**

Síntesis: El Instituto Francés de Relaciones Internacionales (IFRI) ha publicado su prestigioso anuario Ramsés 2005, en el que se hace un repaso de las grandes cuestiones de la política internacional.

<http://www.ifri.org/frontDispatcher/ifri/publications/ramsés>

✚ **Estadísticas del comercio internacional 2004.**

Síntesis: Estadísticas actualizadas, comparativas y globales sobre el comercio de mercancías y servicios comerciales.

http://www.wto.org/spanish/res_s/statistics/sits2004/sits04_toc_s.htm

✚ **Clasificación mundial de la libertad de prensa .**

Síntesis: Análisis sobre la libertad de prensa en el mundo.

http://www.rsf.org/article.php?id_article=11720

✚ **Latinoamérica 2020: pensando los escenarios de largo plazo.**

Síntesis: Informe realizado en el marco del proyecto Global Trends 2020 que el Consejo Nacional de Inteligencia de Estados Unidos lleva adelante a nivel mundial.

<http://nuevamayoria.com/ES/BIBLIOTECA/documentos/040917.pdf>

✚ **World Development Report 2006: Equity and Development.**

Síntesis: Nueva edición del Informe sobre el Desarrollo Mundial que elabora anualmente el Banco Mundial (BM). En esta ocasión el estudio se centra en la relación existente entre equidad y estrategias de desarrollo.

http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2006/Resources/WDR_on_Equity_FinalOutline_July_public.pdf

✚ **Latinobarómetro 2004.**

Síntesis: Resultados de la novena edición del Latinobarómetro, que recoge las actitudes, comportamientos y valores de las sociedades latinoamericanas ante temas como la democracia, el desarrollo de ésta, el autoritarismo o la economía.

<http://www.latinobarometro.org/Upload/Informe%20LB%202004%20Final.pdf>

✚ **Annual Report on the Military Power of the People's Republic of China**

Síntesis: Informe anual, elaborado por el Departamento de Defensa estadounidense, sobre el poder militar chino, que en la actualidad se caracteriza por un proceso de modernización en el que está inmerso.

<http://www.defenselink.mil/pubs/20030730chinaex.pdf>

✚ **Estado de la población mundial 2004.**

Síntesis: Resumen del estado de la población mundial.

http://www.unfpa.org/swp/swpmain_spa.htm

-
-
- ▷ ***Si desea recibir gratuitamente este boletín indíquenoslo al correo: repri@ufm.edu.gt***
 - ▷ ***Sus sugerencias y colaboraciones académicas serán siempre bienvenidas.***
 - ▷ ***Se autoriza la reproducción de los artículos siempre que se cite la fuente.***
-
-