

LAS METAS DEL MILENIO: EL RETO DE LA POBREZA DESDE LA PERSPECTIVA DE UNA NUEVA GOBERNANZA.

Pablo Pineda Ortega¹

Introducción.

Si existe un factor clave para el alcance de las metas del milenio éste atraviesa necesariamente por una administración pública eficaz, que opere sobre la base de una gobernanza moderna. No puede entenderse en efecto cómo alcanzar tan ambicioso proyecto si no es a través de un compromiso estatal sólido que disponga de un aparato público eficiente y focalizado a la consecución de tales metas, pero que considere e involucre también la participación de los distintos actores sociales, no sólo en la definición de las estrategias sino aún en su operación y en la evaluación de su desempeño.

En ese orden de ideas, el ensayo reflexiona en torno a cómo y a través de qué instrumentos el estado moderno en Latinoamérica puede optimizar el alcance de sus objetivos más elementales, dentro de los cuales desde luego se encuentran las metas del milenio y, de manera particular, la de mayor importancia regional: la del combate a la pobreza. De este modo, en la siguiente sección se describen tales metas en tanto que en el tercer apartado se discute en torno a las características de la nueva gobernanza; finalmente, en la última sección se analizan algunos de los programas más representativos del combate a la pobreza en América Latina, y se revisa si éstos recogen el enfoque de la Gobernanza.

1. Las metas del Milenio.

Ante el desencanto global en torno a la atención de los rezagos más acuciantes del mundo contemporáneo y, de manera muy particular, ante el insuficiente compromiso mostrado en el pasado reciente por las naciones desarrolladas en este tema, la Organización de Naciones Unidas formuló una declaración en el año 2,000, conocida como la Declaración de *las*

¹ Profesor-investigador del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara. ppinedao@yahoo.com.mx

Metas del Milenio, a donde los líderes mundiales prometen trabajar unidos en la atención de tales rezagos.

La tarea en cuestión abarca las siguientes ocho dimensiones, que se conciben como herramientas prácticas para promover el desarrollo humano y, como tales, reflejan ciertos valores fundamentales de nuestro tiempo (Cheema):

- Erradicar el hambre y la extrema pobreza.
- Alcanzar la educación primaria universal.
- Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.
- Reducir la mortalidad infantil.
- Mejorar la salud materna.
- Combatir el SIDA, la malaria y otras enfermedades.
- Asegurar la sustentabilidad ambiental.
- Alcanzar una alianza global para el desarrollo.

Los valores que sustentan estas metas son la libertad, pues los seres humanos tienen derecho a una vida digna, libre de violencia, opresión y hambre; igualdad, pues a nadie se le debe privar la oportunidad de beneficiarse de los logros del desarrollo; solidaridad, en tanto que los costos implicados en los desafíos globales deben ser compartidos por todos de manera equitativa; tolerancia, pues los seres humanos deben respetarse en su diversidad; respeto a la naturaleza, en tanto que se debe preservar el medio ambiente y, por último pero no menos importante, responsabilidad compartida, pues los retos globales deben ser abordados de manera multilateral.

Las metas del milenio, por ello, deberían alcanzarse mediante un compromiso conjunto entre las naciones y a través de programas específicos focalizados a su atención. Aunque estos programas se direccionan a las expresiones más extremas de cada uno de los ocho temas de referencia, es claro que también deberán irse atendiendo con una estrategia más amplia de crecimiento económico sostenido en todos y cada uno de los países. La

interrelación económica del mundo actual, sin embargo, exige que los acuerdos económicos en el plano global promuevan el desarrollo de verdaderas oportunidades para los países más desfavorecidos, pues de otro modo los diferenciales de bienestar entre países no podrán reducirse.

2. El perfil de la Administración Pública moderna y su vinculación con la nueva Gobernanza.

En la circunstancia latinoamericana particularmente, si bien no sólo en ella, se puede apreciar en las últimas décadas una importante modificación del rol asumido por el estado en la consecución de sus metas sociales. En efecto, Aguilar (2008) refiere que a mediados del siglo pasado los estados nacionales tuvieron una fuerte faceta desarrolladora, interventora y autoritaria, planteándose así como la solución a todos los males del subdesarrollo. Sin embargo, el modelo en que se fincaban tales estados terminó agotándose por sus ostensibles malformaciones fiscales, así como por un patrón de crecimiento centrado en una economía sobreprotegida e ineficiente.

Con una clara lógica de péndulo y en el marco de un nuevo paradigma sobre el papel de la gestión pública, la región latinoamericana se movió entonces del intervencionismo estatal irreflexivo y abarcador (que explicaría las importantes crisis fiscales en la región) hacia un estado acotado y estrecho, con importantes restricciones financieras y con entendibles dudas sobre la eficacia de la gestión gubernamental. Se habló entonces de que la mejor administración pública era la administración pública mínima, que se retraía así de su otrora participación en todas las áreas de la vida económica y social.

Como un tercer momento equilibrador de este ciclo de péndulo, se ha llegado a concebir el papel de la gestión pública y, más en general, del estado contemporáneo, como una instancia moderna e innovadora que debe atender con eficiencia y eficacia sus responsabilidades. Ante esa tarea, Aguilar destaca el enfoque de una Nueva Gobernanza en la que se opera en un entorno de democracia pluralista y participativa, con un estado fiscal

riguroso, y con sectores sociales diferenciados e independientes en sociedades abiertas de alta conectividad; en este entorno la administración pública necesariamente debe contribuir, en un marco de atribuciones más acotado, al incremento de la productividad y al combate frontal de la pobreza. Se trata así de entender la gobernanza en el marco de un estado moderno y ágil en la conducción eficiente y legítima de la sociedad, a donde se busca mejorar la calidad de las decisiones públicas y reducir –y en la medida de lo posible eliminar– la opacidad de la gestión gubernamental. El enfoque en que se inscribe esta visión es de corte postburocrático, pues en él ya no existe un estado anquilosado y dirigista fincado en un alineamiento político pasivo de la sociedad a su gobierno. Se concibe entonces a la gobernanza en condiciones de republicanismo democrático y de sociedad diferenciada, abierta y económicamente interdependiente.

En ese orden de ideas, la administración pública se encuentra continuamente reinventándose (Werner), y surgen así nuevos arreglos institucionales que buscan una mayor cooperación entre distintos actores: públicos, sociales y privados, con diferentes propósitos y estrategias. La gobernanza contemporánea implica así una concepción más amplia del gobierno que supone nuevos arreglos para conducir la sociedad, que abarca como tal una amplia temática de regulación social y resolución colectiva de problemas en esquemas innovadores de gestión pública. Aunque el estado continúa con su poder monopólico con capacidad para el uso legítimo de la fuerza, se plantean esquemas de colaboración entre él y redes de actores privados, junto con esquemas crecientes de autorregulación y auto coordinación por actores no estatales. Finalmente, Weber destaca que en el contexto moderno de la administración pública se aprecia una acelerada fragmentación y diferenciación horizontal del aparato público, a donde el número de instancias públicas está creciendo y el gobierno subdivide sus tradicionales organizaciones burocráticas (secretarías, Departamentos...) en entidades pequeñas de un solo propósito.

No está por demás insistir en que si bien esta visión de la moderna gestión pública tiene un fuerte componente pragmático y eficientista, se diferencia de manera central de la llamada *Nueva Gestión Pública*, de corte gerencialista, por su señalado enfoque participativo y de

apertura a los distintos actores sociales; si hubiera que calificar en una palabra al moderno enfoque de la Gobernanza, sería precisamente por su talante participativo. Como se ha insistido ya, en este enfoque la estructura de gobierno y, más en general, el aparato público, ya no se concibe desvinculado y por encima de los actores sociales, sino en un esquema pragmático de complementariedad con ellos para la resolución de los retos de la agenda pública.

En particular, en estas líneas se quieren destacar las que han sido definidas como las seis *dimensiones de la gobernanza* que más centralmente se relacionan con las llamadas metas del milenio (Cheema), a saber: políticas a favor de los más pobres; administración pública y servicio civil; transparencia y rendición de cuentas; imperio de la ley; derechos humanos y, por último pero no menos importante, sociedad civil. Como ya se dijo, en la última sección de este ensayo nos detenemos centralmente en la dimensión relativa a las políticas a favor de los más pobres, pues se considera que entre los temas más apremiantes de la agenda pública latinoamericana, destaca el tema de la pobreza y la inequidad a ella asociada.

En breve, las seis dimensiones citadas refieren lo siguiente. Las políticas a favor de los más pobres implican, entre otras, las siguientes áreas: la provisión de un ambiente que favorezca el crecimiento facilitando la participación del sector privado y la inversión, así como mediante el desarrollo de un adecuado marco regulatorio. El tema de la administración pública y del servicio civil se centra –aunque no se constriñe a– en el alcance de una administración pública responsable, eficiente y democrática. Por lo que va al tema de la rendición de cuentas, se considera que es ésta fundamental para la buena gobernanza e implica, en lo sustantivo, libre acceso a la información sobre las acciones y decisiones del gobierno, así como plena responsabilidad de los servidores públicos sobre sus actos.

La dimensión relativa al imperio de la ley simplemente sostiene que nadie se encuentra por encima de ella, y los aspectos mejor asociados a la consecución de las metas refieren reformas que eliminen componentes o interpretaciones que perjudiquen a los más pobres, que faciliten a todos el acceso a los procedimientos legales y que reduzcan los tecnicismos

de la legislación. Los derechos humanos son, asimismo, un tópico central para la consecución de las metas pues éstos se vinculan directamente con la erradicación de la pobreza, la desigualdad de género y el fortalecimiento de los acuerdos a favor del desarrollo. Por último, el tema de la sociedad civil, entendida como el tercer factor -junto con el gobierno y el sector privado- de la gobernanza, se vuelve fundamental, pues ella actúa como un puente entre el gobierno y la gente. De manera particular, su contribución a las metas mediante una adecuada gobernanza se vincula a las tareas de evaluación y monitoreo de la actuación de los funcionarios públicos, fortalecimiento del capital social y mediante la movilización de los más desprotegidos, entre otras.

3. *¿Se recoge el enfoque de la gobernanza en los programas latinoamericanos de combate a la pobreza?, a manera de conclusión.*

Ya se dijo que la preocupación en torno a la pobreza forma parte de la agenda mundial, y la más ostensible expresión de ello es la inclusión de esta temática en las llamadas Metas del Milenio. Se analizó asimismo cómo estas metas se insertan en un nuevo enfoque de la gestión pública de corte más participativo y flexible, que se ha identificado con la llamada nueva Gobernanza. A partir de lo anterior, ahora se revisan de manera breve algunos de los más relevantes programas de combate a la pobreza en la región latinoamericana, que –ya se dijo- es una de las Metas de Milenio de más relevancia en el subcontinente. En el siguiente cuadro, Serrano (2005) ha sintetizado tales programas, sobre los cuales vale destacar lo siguiente.

Programas de Transferencia de Ingreso en América Latina

Programa	Año Inicio	Objetivo	Beneficios Ofrecidos por el Programa	Condiciones Exigidas para Recibir los Beneficios
-----------------	-------------------	-----------------	---	---

Bolsa Familia y Hambre Cero Brasil	2003	Combatir el hambre, la pobreza y otras formas de privación de las familias; promover la seguridad alimenticia y nutricional y el acceso a redes de servicios públicos de salud, educación, asistencia social, creando posibilidades de emancipación sostenible de las familias y de desarrollo local de los territorios	Es un programa de transferencia de renta	Las condicionalidades consisten en participar del acompañamiento de la salud o del estado nutricional de los niños, matricular a todos los niños en edad escolar en la escuela y asegurar su asistencia a clases y participar de las acciones de educación alimentaria ofrecidas por el gobierno
Bolsa Escolar Brasil	2001	Aumentar el logro educativo de niños pobres en edad escolar Reducir la pobreza actual y Futura	Beca escolar a niños pobres entre 6-15 años que asisten a la escuela	Al menos 85% de asistencia escolar en período de 3 meses
PETI Brasil	1998	Erradicar el trabajo infantil, aumentando el logro educativo y reduciendo la pobreza	Transferencia de Ingreso. Programa post-escuela	Al menos 80% de asistencia escolar en período de 3 meses y participación en el programa post escuela (jornada ampliada)
Bolsa Alimentacao Brasil	2000	Reducir deficiencias nutricionales y la mortalidad infantil	Beca de Salud	Cumplir calendario de visitas a centro de salud y cumplir con el programa de vacunaciones
Bono de Desarrollo Humano Ecuador	2003	Contribuir al fortalecimiento del capital humano, físico y social de las personas, familias y comunidades que viven en condiciones de riesgo y pobreza	Es un programa de transferencia de renta mensual (U\$ 15.00)	La contraprestación consiste en la matrícula y asistencia de los niños a la escuela y la asistencia a controles de salud, junto a participar en charlas ligadas al programa
Jefes y Jefas de Hogar Argentina	2001	Entregar apoyo a familias con dependientes a su cargo que habían perdido su fuente de ingresos	Transferencia de Ar\$ 150 por Mes	Los beneficiarios del programa deben realizar contraprestaciones laborales
Familias en Acción	2001	Aumentar la inversión en	Subsidio Nutricional a las familias con niños menores	Visitas regulares a centros de salud para monitoreo de

Colombia		capital humano en familias de extrema pobreza. Servir como red de seguridad	de 7 años Subsidio escolar para familias con niños entre 7-17 años en la escuela	crecimiento de niños Al menos 80% de asistencia a la escuela en período de 2 meses
PRAF II Honduras	1990	Aumentar la acumulación de capital humano en los niños provenientes de las familias más pobres, ayudando a romper el círculo de pobreza	Bono escolar, bono nutricional y de salud Entrenamiento en nutrición para madres Incentivos a la oferta para escuelas primarias y para centros de salud	Inscripción a la escuela y máximo de 7 días de ausentismo en un período de 3 meses Cumplir con la frecuencia regular de visitas a centros de salud
Oportunidades México	1997	Promoción del desarrollo del capital humano mejorando el nivel educativo, de salud y estado nutricional de los niños y las madres	Transferencia de renta, apoyos educativos, paquete alimenticio	Cumplir con una asistencia de más del 85% a clases y participar en las charlas educativas del programa Acudir a las citas programadas en los servicios de salud
Chile Solidario Chile	2002	Mejorar las condiciones de vida de familias en extrema pobreza, generando las oportunidades y proveyendo los recursos que permitan recuperar o disponer de una capacidad funcional y resolutiva eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional	Transferencia de ingreso que va decreciendo en el tiempo	Asistencia escolar y controles y de salud y otras responsabilidades familiares con el programa
Plan de Empleo de Emergencia (PLANE) Bolivia	2001	Reducir el impacto de la disminución de ingresos por la pérdida de empleo en la población más pobre del país, a través de la creación de empleo temporal masivo en áreas urbanas y rurales, financiando el pago de salarios a personas	Transferencia de ingreso	Prestaciones laborales

		desocupadas que realizan actividades de mantenimiento y pequeñas obras tendientes al bien común		
Red de Protección Social Nicaragua	2000	Promover la acumulación de capital humano entre hogares que viven en extrema pobreza	Bono alimentario destinado a alimentación Bono educativo para hogares con niños entre 6-13 años Cada dos meses se le entrega a la titular US\$ 0,7 por niño (a) matriculado, para que lo entregue a la escuela	Matrícula y asistencia a la escuela Participación en charlas Educativas

Fuente: Serrano,2005:72-3.

Como se aprecia en él, todos los programas son de creación relativamente reciente, lo que no significa que no haya acciones de larga data en la región en torno al problema de la pobreza. De hecho, el dato de mayor significación –y que como tal diferencia a estos programas de los habidos en el pasado- estriba en que ahora se contempla en todos ellos una necesaria contraprestación de los beneficiarios (última columna). Aunque ésta no es de la misma naturaleza en todos los programas, en la mayoría de los casos ella se asocia al fortalecimiento de las capacidades de tales beneficiarios. Esta característica es de especial importancia porque, en general, se espera con ello romper la matriz generacional de preservación de la pobreza, esto es, se busca que con los apoyos los beneficiarios –y sobre todos los hijos- sean capaces, en el mediano plazo, de salir de su postración económica.

En ese sentido se ha dicho que por ello este enfoque es más de carácter promocional que de corte asistencialista, aspecto este último que prácticamente caracterizó a los programas del pasado, si bien en distinto grado aún sigue presente en acciones de combate a la pobreza en Latinoamérica.

Ahora bien, se ha argumentado que para que el enfoque de la nueva gobernanza estuviese presente en estos programas sería necesario, por antonomasia, la participación de los

beneficiarios tanto en el diseño como en la operación y evaluación de tales programas. Sin embargo, esto es difícil de instrumentar pues se trata de acciones públicas de muy amplia cobertura a donde, desde luego, se vuelve imposible consultar siquiera a un número relativamente menor de dichos beneficiarios. Sin embargo, la mayoría de estos programas sí contemplan instancias independientes de la secretaría o ministerio responsable de su implementación para evaluar tales programas. Tal es el caso, por ejemplo, de los programas sociales de México a donde la ley de la materia contempla un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, al que le compete –entre otras cosas- emitir los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, a partir de los cuales evalúa (por sí mismo o a través de organismos independientes y calificados) la política social en el país.

De hecho y tal y como se menciona en el apartado anterior, el enfoque de la Gobernanza contempla una *dimensión* relativa a la transparencia y la rendición de cuentas, y justamente estos ejercicios evaluatorios de las acciones de política social van a tono con dicha dimensión.

Finalmente, la sistematización y estructura de estos programas denotan que sus diseñadores, en distinto grado, han logrado delinear estrategias de política pública más eficientes y responsables que en el pasado reciente. Como se ve, esta circunstancia se inscribe en otra *dimensión* más de la gobernanza antes citadas, y se enmarca en la tradición relativamente reciente de la Nueva Gestión Pública.

Ahora bien, no obstante las bondades de las estrategias referidas de combate a la pobreza en el subcontinente, los indicadores dan cuenta de que este flagelo mantiene aún una significativa presencia. Es claro que la pobreza es un fenómeno multifactorial, y también lo es que, en el fondo, sus raíces más señaladas se encuentran en la mediocre tasa de crecimiento regional, que se ha quedado rezagada con respecto a otras regiones del planeta que en el pasado reciente mostraban niveles de marginación aún más agudos que en Latinoamérica. Por ello, además de preservar los logros en las estrategias públicas

regionales en la materia, es necesario promover las reformas de corte estructural que promuevan dos objetivos plenamente complementarios: generar un ambiente más amigable para la inversión y el crecimiento, y repensar e innovar en materia fiscal, para que las acciones estatales de gasto e ingreso tengan un fuerte y saludable componente de progresividad.

Bibliografía.

- Aguilar Villanueva, Luis (2008). *Gobernanza y gestión pública*. FCE. México.
- Cheema, Shabbir (2007). *Governance for MDG's: Issues and Responses*. Department of Economic and Social Affairs, ONU.
- Finot, Iván (2001). *Descentralización en América Latina, teoría y práctica*. Ilpes, Serie Gestión Pública, No 12. Santiago de Chile.
- Pineda, Pablo (2010). *Gestión municipal y coordinación gubernamental en México: un estudio de caso*, en prensa.
- Serrano, Claudia (2005). *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*. Cepal, Serie Mujer y Desarrollo, No 70, Chile.
- Werner Jann (2007). *Public Administration Under Pressure – the Search for New Forms of Public Governance*. En *Implementing the Millennium Development Goals: Challenges and Responses for Public Administration*, Bertucci Guido y Allan Rosenbaum. UNO, NY

- Comité de Expertos en Administración Pública, Consejo Económico y Social de la ONU (2002). *Información básica sobre el sector público*, NY, EU.
- Comité de Expertos en Administración Pública, Consejo Económico y Social de la ONU (2004). *Administración Pública y Desarrollo*, NY, EU.
- Committee of Experts on Public Administration (2008). *Strengthening Governance and Public Administration, Capacities for Development*, NY, EU.
- Ley General de Desarrollo Social (2002), México.