

# entorno

NÚMERO 57 • DICIEMBRE 2014

Gobernabilidad para el desarrollo humano sostenible en El Salvador

Institucionalidad y gobernabilidad

Liderazgo político y el funcionario público

Institucionalismo y nuevos enfoques políticos

La política de la migración en El Salvador desde un contexto global

Microcrédito y créditos tradicional e informal como fuentes de financiamiento: facilidad de acceso y costos del capital de trabajo





# entorno

REVISTA DE LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE EL SALVADOR - NÚMERO 57 - DICIEMBRE 2014

## DIRECTOR GENERAL

Nelson Zárate  
Rector Universidad Tecnológica de El Salvador

## DIRECTOR EJECUTIVO

Rafael Rodríguez Loucel  
rloucel@utec.edu.sv

## COMITÉ EDITORIAL

Lorena Duque de Rodríguez  
Vicerrectora de Gestión Institucional

Noris Isabel López Guevara  
Vicerrectora de Investigación

José Modesto Ventura  
Vicerrector Académico

Ramón Rivas  
Secretario de Cultura de la Presidencia

Edith Vaquerano de Portillo  
Directora de Comunicación Institucional

Blanca Ruth Orantes  
Directora de Investigaciones

Max Valladares  
Director de Planificación

Julio Martínez  
Director de la Escuela de Antropología

Ricardo Gutiérrez  
Investigador

Inés Ramírez  
Jefa de Publicaciones

5

Editorial

10

Gobernabilidad para el desarrollo humano sostenible en El Salvador

*José Luis Lovo-Castelar*

22

Institucionalidad y gobernabilidad

*René Fortín-Magaña*

29

Liderazgo político y el funcionario público

*Carlos Romero-Cañadas*

39

Institucionalismo y nuevos enfoques políticos

*Manuel Menéndez-Alzamora*

44

La política de la migración en El Salvador desde un contexto global

*Ann Olesén*

56

Microcrédito y créditos tradicional e informal como fuentes de financiamiento: facilidad de acceso y costos del capital de trabajo

*Iván Andrés Ordóñez-Castaño*

*Eduar Guerra-Álvarez*

# entorno

## JEFA DE PUBLICACIONES

Inés Ramírez  
ines.ramirez@utec.edu.sv

## DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Evelyn Reyes de Osorio

## REVISIÓN

Noel Castro

## IMPRESIÓN

Techoimpresos, S.A. de C.V.  
19.ª Av. Norte, 125,  
San Salvador, El Salvador.  
Tel.: 2275-8861  
Correo:gcomercial@utec.edu.sv

Los artículos y documentos que aparecen en esta edición son responsabilidad de sus autores, no representan la opinión oficial de la Universidad Tecnológica de El Salvador.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, siempre que se cite la fuente.

La revista *entorno* es una publicación de la Universidad Tecnológica de El Salvador.  
Calle Arce, 1020, San Salvador, El Salvador, C.A.  
Tel.: 2275-8888 • Fax: 2271-4764  
www.utec.edu.sv

**Universidad Tecnológica  
de El Salvador**



## Visión

“Ser reconocida como una de las mejores universidades privadas de la región, a través de sus egresados y de sus esmerados procesos institucionales de construcción y aplicación del conocimiento, proponiendo soluciones pertinentes a las necesidades de amplios sectores de la sociedad.”

## Misión

“La Universidad Tecnológica de El Salvador existe para brindar a amplios sectores poblacionales, innovadores servicios educativos, promoviendo su capacidad crítica y su responsabilidad social, utilizando metodologías y recursos académicos apropiados, desarrollando institucionalmente: investigación pertinente y proyección social, todos consecuentes con su filosofía y legado cultural.”

# EDITORIAL

La institucionalidad democrática se entiende como un conjunto de reglas que sirven para el ejercicio del poder público, que constituyen mecanismos de garantía y protección de los derechos de los ciudadanos.

La institucionalidad es el puente que comunica a la sociedad, al Estado y a los ciudadanos; determina las reglas del juego que garantizan certidumbre a las actividades privadas, sociales y públicas.

No existe un solo concepto que defina la institucionalidad democrática, más bien se construye a partir de los elementos que la conforman. Así, se conceptualiza como: el conjunto de normas jurídicas, entidades del poder público y funcionarios que intervienen, para la satisfacción y cumplimiento de los derechos y garantías del ser humano en sus relaciones con el Estado y los particulares.

A menudo se confunde la noción Estado de derecho con la de institucionalidad democrática. El primero es un elemento consustancial a la institucionalidad. Entre ambas nociones existe una relación de género a especie, siendo el primero la especie, la cual se define como un sistema de leyes ordenado en torno a una Constitución, que es el fundamento jurídico de la actuación de las autoridades y funcionarios, para que se sometan a las normas de esta.

También es común confundir gobernabilidad democrática con institucionalidad. La gobernabilidad es un proceso permanente de concertación entre el gobierno y la sociedad civil para lograr acuerdos político-sociales en el marco de respeto de normas e instituciones reguladoras de las relaciones entre los individuos.

Es imposible imaginar un país que tenga gobernabilidad democrática sin tener una institucionalidad sólida y eficaz; entre ambas categorías existe una relación indisoluble, a tal punto que una determina la existencia de la otra.

De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, la gobernabilidad es un factor del desarrollo humano, y a la vez una herramienta para crear un entorno adecuado para mejorar las condiciones de vida de las personas.

El PNUD considera que la reducción de la pobreza es, en gran medida, función de la calidad de las instituciones de los países y sus políticas; y que la democracia y el desarrollo sostenible requieren de instituciones transparentes, con rendición de cuentas, funcionarios profesionales competentes y marcos reglamentarios de la vida económica y política abiertos y equitativos.

La institucionalidad democrática trascendió, de ser una premisa recogida por la doctrina de las ciencias políticas, a ser un concepto de derecho positivo, ya que la Carta Democrática Interamericana, aprobada el 11 de septiembre de 2001, en sesión especial de la Asamblea de la Organización de Estados Americanos, OEA, expresa que este instrumento internacional “proclama como objetivo principal el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática, al establecer que la ruptura del orden democrático o su alteración, que afecte gravemente el orden democrático en un Estado miembro, constituye un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las diversas instancias de la OEA”.

La institucionalidad está integrada al menos por tres elementos básicos:

- Un sistema de normas jurídicas.
- Las entidades o instituciones del Estado.
- Los servidores públicos.

Analicemos cada uno de ellos:

- Sistema de normas jurídicas. Tiene su fundamento desde la Constitución de la República como la ley fundamental. En esta se recogen los principios, derechos y garantías de la persona humana; la organización del gobierno y los procedimientos en que descansa el sistema político salvadoreño.

La relación que se da entre el gobierno y los ciudadanos es desarrollada por leyes secundarias y reglamentarias que engranan un sistema por medio del cual se armoniza la relación que se genera entre estos actores. De tal manera que, cuando un país posee un marco regulatorio adecuado y actualizado, se vuelve un atractivo que brinda seguridad jurídica a los particulares, inversionistas y a la comunidad internacional.

Para que la institucionalidad democrática funcione, las leyes deben aprobarse observando toda la técnica legislativa pertinente, pero además deben ser parte de las políticas públicas que diseñan los gobiernos, las cuales, para su eficacia, requieren de planificación, financiamiento y evaluación adecuados y oportunos.

Una de las falencias de nuestro sistema normativo recae precisamente en este aspecto. Encontramos muchas leyes vigentes que no han tenido la eficacia esperada. Por ejemplo, recientemente la Asamblea Legislativa aprobó reformas a la Ley Especial de Asocios Público Privados; aprobó la Ley de Fomento y Desarrollo para la Micro y Pequeña Empresa; la Ley de Creación del Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador; la Ley Especial de Agilización de Trámites para el Fomento de Proyectos de Construcción, Ley de Garantías Mobiliarias; reformas a la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, y otras.

Las anteriores leyes están encaminadas a fortalecer la economía del país y la inversión, y con ello la creación de empleo. La pregunta es: ¿Por qué no mejora la economía del país? Una de las respuestas la encontraremos en que las leyes, por sí solas, no generan crecimiento económico ni empleo. Es necesario crear políticas públicas, para que el inversionista y el ciudadano confíen en los planes de gobierno e inviertan.

Lo mismo podemos decir respecto al tema de seguridad. Recientemente se aprobó un nuevo código procesal penal, más reformas al Código Penal, Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos, y otras. Pero la inseguridad continúa siendo uno de los tres factores que más aqueja a la población salvadoreña. Por tal razón, podemos afirmar que por decreto no se baja el índice de homicidios y tampoco se alcanza la paz social. Es preciso impulsar, en paralelo, políticas públicas adecuadas.

Por otra parte, algunas leyes han ido perdiendo eficacia en la medida en que el Estado no ha sido capaz de hacerlas cumplir. Muchas leyes se aprueban sin presupuesto adecuado, y otras forman parte de un Estado de bienestar que no se corresponde con la capacidad financiera de los gobiernos.

Las leyes, para que sean eficaces, también necesitan de una cultura de cumplimiento, que solo es posible adquirirla cuando se invierte en educación, formación en valores éticos, tolerancia y convivencia social, de tal manera que, en la medida en que una sociedad es más educada, adquiere más compromiso con el respeto a la ley.

- Órganos e instituciones del Estado. Nuestra Constitución reconoce que los órganos fundamentales del gobierno son: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Las instituciones de segundo grado en nuestro sistema son aquellas que, no estando adscritas a las anteriores, realizan una labor de contraloría fiscal, electoral, social, política y jurídica, que permite un esquema de frenos y contrapesos necesarios en un sistema democrático.

Así, por ejemplo, la Corte de Cuentas de la República, el Tribunal Supremo Electoral, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la Fiscalía General de la República, el Tribunal de Ética Gubernamental y el Instituto de Acceso a la Información Pública, entre otros, constituyen parte de un entramado que garantiza la eficacia de las normas jurídicas y su efectiva aplicación.

El Artículo 86 de nuestra Constitución regula: “El poder público emana del pueblo. Los Órganos del gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen la Constitución y las leyes. Las atribuciones de los Órganos del gobierno son indelegables, pero estos se colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas”.

La división de poderes es una característica fundamental de la institucionalidad, y se refleja en nuestra Constitución cuando expresa: “La Asamblea Legislativa es un cuerpo colegiado compuesto por Diputados, elegidos en la forma prescrita por la Constitución, y a ella compete fundamentalmente la atribución de legislar”.

No obstante, las funciones que ejerce la Asamblea no solo se reflejan en leyes; parte de sus atribuciones constitucionales es ejercer control político de los actos de la administración pública; elegir funcionarios públicos de segundo grado, así como deducir responsabilidades en algunos funcionarios por medio de antejuicios, interpelaciones y llamamiento a comisiones especiales.

En el caso del Órgano Ejecutivo, presidido por el Presidente de la República, le compete la gestión de los negocios públicos, lo cual desarrolla por medio de un consejo de ministros.

En el caso del Órgano Judicial, integrado por la Corte Suprema de Justicia, las cámaras y los tribunales, le corresponde administrar pronta y cumplida justicia.

Una de las críticas que se ha hecho al modelo institucional de nuestro Órgano Judicial es la concentración de funciones que posee el Presidente, quien, a su vez, preside la Sala de lo Constitucional, sin perjuicio de la carga administrativa que las funciones suponen, lo cual distrae su verdadera labor: la administración de justicia.

- Servidores públicos. Son los responsables de activar el mecanismo entre las leyes e instituciones. La Constitución salvadoreña expresa: “Los funcionarios son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley”. Significa que su actuación está regida por las leyes y por el principio de legalidad, quedando muy poco margen para la discrecionalidad en la toma de decisiones.

En nuestro sistema normativo existen actos de gobierno, legislativos y administrativos; cada uno de ellos tiene su propia esfera de incidencia y el funcionario competente para emitirlos.

En la realidad salvadoreña este tema ha sido muy controversial, a tal punto que los ataques que ha sufrido nuestra incipiente institucionalidad democrática se han dado porque funcionarios de la Asamblea Legislativa sostienen que la Sala de lo Constitucional quiere legislar a través de sus fallos, declarando la inconstitucionalidad de nombramientos de funcionarios electos por la Asamblea, y, por otro lado, magistrados de esta Sala han sostenido que algunos diputados han violado la independencia judicial y se han negado a cumplir los fallos judiciales.

Desde la sociedad civil se ha criticado a los partidos políticos por hacer de las elecciones de segundo grado un reparto de las instituciones, obteniendo cuotas de poder en su interior, dejando en un segundo plano la idoneidad, la imparcialidad, la apoliticidad partidaria y la experiencia de quienes aspiran a estos cargos públicos.

Así es como la población ha ido perdiendo la confianza en algunas instituciones y funcionarios, quienes responden, más que al interés de la población, a las peticiones de quienes los nombran.

El mayor peligro que enfrenta nuestra institucionalidad democrática es precisamente este: el reparto o cuoteo partidario en las instituciones. Por muchos años, los funcionarios públicos que se han elegido para dirigir estas instituciones son producto de acuerdos partidarios, donde se privilegia la aritmética legislativa y hasta la identidad partidaria, y no la trayectoria e idoneidad del funcionario.

Uno de los parámetros con que se mide, tanto el funcionamiento de la institucionalidad democrática como la gobernabilidad, fue dado a conocer por el Banco Mundial en el año 2005, estableciendo cinco aspectos importantes que son:

- Rendición de cuentas. Mide la vigencia y observancia de los derechos humanos, políticos y civiles;
- Estabilidad política y ausencia de violencia. Mide la posibilidad de amenazas violentas o cambios en el gobierno, incluyendo el terrorismo;

- Efectividad gubernamental. Mide la competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de los servicios públicos;
- Estado de derecho. Mide la calidad de cumplimiento de los contratos, la policía y las cortes, incluyendo la independencia judicial y la incidencia del crimen;
- Calidad regulatoria. Mide la incidencia de las políticas hostiles al mercado.
- Control de la corrupción. Mide el abuso del poder público para el beneficio privado, así como la captura del Estado por las élites.

De acuerdo con el Banco Mundial, El Salvador es uno de los países que debe trabajar más en la eficiencia del sistema legal, independencia del Poder Judicial y calidad de la policía. En estos aspectos su nivel de aprobación no supera el 20 %. En cambio, en cuanto a libertad de prensa, ronda el 82 % de aprobación.

Institucionalidad existe en todos los regímenes, incluyendo los dictatoriales; pero el calificativo democrático supone un límite al ejercicio del poder público. Por tal razón siempre que hablemos de institucionalidad habremos de referirnos a un orden democrático.

Para que la institucionalidad democrática responda a los intereses de la colectividad es preciso que el poder se administre con transparencia y rendición de cuentas a la población. Entre más acceso tengan los ciudadanos para conocer las interioridades del gasto público más eficiente será el aparato del Estado y generará más confianza a estos.

La despolitización partidaria en el aparato gubernamental es una de las tareas pendientes de nuestra naciente institucionalidad democrática. Es preciso que los partidos políticos hagan un esfuerzo por nombrar funcionarios comprometidos con la supremacía del interés público y la probidad.

Para fortalecer la institucionalidad democrática en nuestro país es preciso que los procesos de formación de ley se respeten. Las dispensas de trámite y la falta de discusión de los proyectos de ley afectan su credibilidad y eficacia. Es por esa razón que decidimos dedicar un número de la revista a la temática de institucionalidad democrática y gobernabilidad. Estamos convencidos de que podemos construir un mejor país para todos, si los servidores públicos y los ciudadanos logramos cumplir nuestros deberes, ejercer nuestros derechos y respetar los límites de nuestra actuación.

En este número 57 de revista *entorno* encontrará contenidos sobre institucionalidad y gobernabilidad; liderazgo político y el funcionario público; gobernabilidad para el desarrollo humano sostenible en El Salvador; institucionalismo y nuevos enfoques políticos; un artículo especial sobre microcréditos y créditos tradicional e informal como fuente de financiamiento, entre otros. Gracias a los colaboradores por hacer posible una publicación más de esta revista académica.

# Gobernabilidad para el desarrollo humano sostenible en El Salvador

José Luis Lovo-Castelar<sup>1</sup>

Recibido: 20/11/2014 - Aceptado: 19/12/2014

## *Resumen*

La gobernabilidad de la República requiere de una base humana organizada que configure la expresión social dinámica y actuante del pueblo en el esfuerzo nacional por el desarrollo humano sostenible. Entre el hombre, individualmente considerado, y el Estado, como figura totalizante, surgen las organizaciones intermedias que permiten conjuntar las fuerzas individuales en defensa de sus intereses de grupo o de sus objetivos particulares, constituyéndose en una instancia de poder social o grupo de presión, de servicio, promoción, defensa o ayuda mutua. El Estado descansa en los esfuerzos de las organizaciones y tiene un sistema de controles y registros legales sobre una gama de ellas. En este artículo de opinión se presenta una serie de planteamientos y desafíos en los nuevos entornos, en un contexto que exige decisiones adecuadas.

## *Palabras clave*

Gobernabilidad, organizaciones no gubernamentales, Estado, desafíos del entorno, derechos humanos.

## *Abstract*

The governability of the Republic requires an organized human foundation to set up the social dynamic and active expression of the people in a national effort for sustainable human development.

Between man, individually speaking, and the State, as a whole figure, there are intermediate organizations that allow for the combination of individual forces in defense of their group interests or their particular objectives, thus constituting an instance of social power or pressure group; a group of service, promotion, defense or mutual aid.

The State relies on the efforts of organizations and it possesses a system of legal checks and records over a range of these organizations. This article presents a series of proposals and approaches in new environments within a context that requires proper decision-making.

## *Keywords*

Governability, non-governmental organizations, State, environmental challenges, human rights.

<sup>1</sup> Abogado y notario, graduado de la Universidad de El Salvador. Doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales con estudios en Derecho Internacional Público en la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas (Ginebra, Suiza). Diplomático. Ex funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior. Delegado ante las Naciones Unidas con sede en Nueva York y Representante permanente en Ginebra, Jefe de Misión ante la Oficina Europea de las Naciones Unidas y los Organismos Internacionales, con sede en Ginebra. Autor del libro "Prolegómenos del Derecho del Mar", publicado, en segunda edición, por la Corte Suprema de Justicia. En la actualidad se desempeña como Socio-Director del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, sección El Salvador, miembro de número de la Academia Salvadoreña de la Historia, Directivo de la Academia de Historia Militar de El Salvador, entre otros cargos.

## 1. Gremios y asociaciones

### Frente al reto de gobernabilidad

Los gremios y asociaciones son parte del universo de organizaciones que se constituyen en el Estado como producto de la vocación gregaria del hombre; de la necesidad o utilidad de la unión para adquirir fuerza y viabilidad en sus objetivos. Esta realidad sociológica encuentra en el derecho su fundamentación, específicamente en el principio de la libertad de asociación, que la Constitución de la República de El Salvador contempla en su Art. 7 y desarrolla una serie de disposiciones relativas a formas particulares de organización, como son los sindicatos (Art. 47), los partidos políticos (Art. 72), las corporaciones o fundaciones civiles o eclesiásticas (Art. 108), las asociaciones de tipo económico (Art. 113), las asociaciones cooperativas (Art. 114), las universidades e institutos tecnológicos (Art. 61), los gremios médico, odontológico, químico farmacéutico, médico veterinario (Art. 68), el gremio de abogados (Art.186), las municipalidades (Art. 202) y otros que encuentran cabida dentro de la normativa constitucional. La gestión eficiente del gobierno no solo presupone la existencia de los gremios y asociaciones, sino que requiere de su respaldo y participación en el propósito de lograr el desarrollo humano sostenible.

La categoría de Organizaciones no Gubernamentales (ONG) únicamente comprende las entidades privadas. Sin embargo, en la perspectiva general del tópico de análisis, se comprenden todas las entidades intermedias, inclusive las estatales (universidades y municipalidades, etc.). También son entidades intermedias las constituidas en el campo mercantil.

Identifiquemos y destaquemos la relevancia de algunas: a) organizaciones campesinas, asociaciones para el desarrollo comunal, cooperativas agrarias en la lucha por mejorar sus condiciones de vida; b) asociaciones cívicas, culturales, religiosas, en el enaltecimiento de valores espirituales y patrióticos; c) organizaciones de trabajadores, empleados, profesionales liberales, profesores, estudiantes en la defensa y promoción de sus derechos; d) sindicatos de trabajadores, en la lucha por superar las condiciones de trabajo y prestaciones del obrero; e) organizaciones de empleadores, asociaciones empresariales, industriales, comerciantes, banqueros, etc., en la defensa de sus intereses sectoriales y como grupos de presión; f) partidos políticos, en la lucha por obtener el poder del Estado, en función de sus propósitos ideológicos; g) organizaciones de derechos humanos, incluyendo las organizaciones de mujeres, ecológicas, de excombatientes, lisiados de

guerra, que se pronuncian por la igualdad, la justicia o causas específicas; h) universidades, fundaciones o centros de estudio de investigación científica, tecnológica, cultural, jurídica, etc.; i) clubes de servicio y recreación; j) asociaciones deportivas; k) asociaciones sociales (de excompañeros de estudios, por ejemplo); l) juntas de vecinos o colonias, para mejorar sus ámbitos de residencia; todas ellas constituyen una suerte de engranaje en el que se desenvuelve la vida social, se manifiestan voluntades colectivas y se actúa en pos de intereses particulares, en una interacción extraordinaria.

La gobernabilidad del país recoge la expresión inagotable del pueblo a través de sus organizaciones, que contribuyen de una y mil maneras al quehacer nacional, por tanto, son factor decisivo para la realización de objetivos de desarrollo humano. El pueblo organizado llega a constituirse en una de las columnas del poder del Estado. En nuestra reciente historia, las llamadas organizaciones de masas jugaron un papel impresionante. Actualmente la esfera religiosa tiene un papel importantísimo por medio de las redes de grupos de oración, movimientos conyugales, cursillistas, evangelizadores, etc.

La vida y efectividad de estas organizaciones depende de la voluntad, mística y aporte personal de sus miembros, así como de la capacidad de sus líderes. Anteponiéndose a estas entidades, como célula social fundamental de la sociedad, se encuentra la familia, forjadora de valores y cualidades en cada individuo, donde se dan los primeros pasos, configurando núcleos de solidaridad arraigada.

### Frente al reto del desarrollo sostenible

El desarrollo humano sostenible debe tener en debida consideración la existencia de los gremios y asociaciones, de cuya participación organizada en programas estatales, o en todo género de actividades, depende el logro de metas o la solución de problemas generales o locales. Un plan que no tome en consideración el poder y las posibilidades de las entidades sociales involucradas o afectadas está condenado al fracaso o a obtener magros resultados. Las entidades intermedias son la presencia organizada de uno de los elementos del Estado, la población, que en su connotación política se identifica como el pueblo, el titular de la soberanía del Estado.

Las organizaciones no gubernamentales, que configuran la sociedad civil, tienden a organizarse para demandar transformaciones en todos los campos de la vida nacional, impulsando el curso del desenvolvimiento histórico del país. No solo contribuyen al desarrollo de sus propias finalidades, sino

que se proyectan vigorizantemente en todo el escenario nacional y son copartícipes del esfuerzo de gobernabilidad.

### Referente hacia la seguridad ciudadana y jurídica

La tendencia humana a formar grupos y asociaciones es un reflejo de la aspiración natural de lograr mayor certeza en la realización de sus derechos y objetivos, necesidad que se agiganta frente a la dimensión desproporcionada entre el poder individual, naturalmente limitado, frente al que se atribuye el Estado con sus amplios recursos y medios coercitivos. La idea de que la unión hace la fuerza se vincula directamente a esta noción. En el grupo, el hombre busca multiplicar sus posibilidades de presencia y acción. Así, se pueden visualizar las organizaciones como medios válidos para reforzar la seguridad ciudadana y la seguridad jurídica, lo que podrá hacerse patente según la finalidad o potencialidades de cada ente constituido.

Cada asociación constituye, en materia de seguridad, un mecanismo de defensa frente a las restantes organizaciones o grupos que pudieran contraerse por razones de hecho o de derecho; y, como tales, encuentran mayores posibilidades para que sus posiciones sean alcanzadas. La expresión colectiva de la acción otorga al empeño en marcha una fuerte connotación democrática, y le proporciona mayor impacto a las demandas ciudadanas.

### Marco de los derechos humanos

Además de que las asociaciones son una expresión del derecho humano a asociarse, constituyen medios que permiten defender y promocionar los derechos individuales y colectivos con mayores niveles de proyección y representatividad que los individuos aislados. En tal sentido, las asociaciones son un cauce para la manifestación de pretensiones y aspiraciones populares de carácter reivindicativo en el ámbito político social. Es en el contexto de las luchas sociales donde se han ido reconociendo y cristalizando los derechos de los individuos. El fortalecimiento de los organismos que forman la sociedad civil coadyuva a la consolidación del Estado de Derecho, que ostenta el respeto y vigencia de los derechos humanos como uno de sus elementos primordiales.

### Perspectivas de género y participación

El fenómeno de la organización femenina es reciente en sus manifestaciones de movimiento reivindicatorio de género. Las organizaciones femeninas tradicionales eran predominantemente de orientación religiosa o propia de

su restringida vida social. El movimiento de mujeres no ha tenido todavía el poder suficiente para hacer efectivas sus aspiraciones o para enfrentarse a prácticas discriminatorias o vejatorias subsistentes. La marginación de la mujer, sin embargo, puede encontrar respuestas apropiadas en el reclamo directo de ellas mismas, a través de sus propias organizaciones.

Las organizaciones femeninas van forjando conciencia colectiva de los derechos que les son conculcados y de la importancia de su participación para constituirse en una fuerza social poderosa. Dentro de las organizaciones femeninas, mencionamos las siguientes: a) Asociación de Mujeres Campesinas (AMSC); b) Instituto de Investigación de la Mujer (IDI-Mujer); c) Asociación de Mujeres Salvadoreñas (Ademusa); d) Movimiento de Mujeres "Mélida Anaya Montes" (MAM); Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida (Dignas); e) Organización Empresarial Femenina de El Salvador (OEF); f) Asociación de Mujeres para la Democracia "Lil Milagro Ramírez" (LMR); g) Mujeres Universitarias de El Salvador (Mues); h) Patronato Pro Integración de la Mujer al Desarrollo (Pimude); h) Asociación de Mujeres Jueces de El Salvador (Amjes); i) Asociación de Mujeres Abogadas (ASA), etc. Esta cantidad de organizaciones demuestra la inquietud y voluntad femeninas de incrementar y superar su papel en esta sociedad.

Por otra parte, hay que apuntar que la participación de las mujeres en las organizaciones, y gremios en general, se ha incrementado, alcanzando puestos de dirección, con lo que se van superando la casi exclusividad de la presencia masculina en movimientos organizados.

Aun así, el importante papel de la mujer como proveedora de ingresos para el grupo familiar no encuentra equilibrio con las oportunidades de ocupar posiciones de dirección en organizaciones públicas y privadas, en donde generalmente se encuentra relevada de los niveles superiores de mando.

En las organizaciones políticas del país, la mujer está aumentando sus niveles de presencia. Lo mismo podría indicarse en lo que se refiere a sindicatos, gremios y asociaciones profesionales.

### Situación actual

La variedad y extensión de los gremios y asociaciones en el país determinan que estas constituyen un elemento indispensable en la gobernabilidad democrática, para el desarrollo humano sostenible.

El papel histórico de las organizaciones en el proceso de democratización, sin embargo, es en general menor de lo deseable en materia de participación, salvo aquellas constituidas como entidades políticas o grupos de presión y que disponen de amplios recursos humanos y económicos, que logran trascender.

La falta de colegiación profesional obligatoria es causa de que las organizaciones formadas por profesionistas liberales tengan limitaciones en la cantidad de sus integrantes, restringiendo su poder de influencia y aportes a la sociedad.

## 2. El frente externo

### Frente al reto de gobernabilidad

El reto de gobernabilidad en lo referente al ámbito internacional lo circunscribimos a los ámbitos político, económico y jurídico. Conceptuamos el desafío en la necesidad de enfrentar un conjunto de condicionantes foráneas que afectan las potencialidades del Estado para alcanzar el desarrollo humano sostenible. Existen grandes limitantes internas derivadas de la situación general y escasez de recursos del país. A ello se suman un conjunto de dificultades de la política exterior y una pobre perspectiva de penetración del sector nacional a un mundo globalizado.

En el ámbito político, en primer lugar, el país necesita mantener relaciones de alto nivel, que se traduzcan en respaldos efectivos con los Estados Unidos de América, que se adviertan en un apoyo efectivo a la política de integración regional; en concretizar una apertura comercial a los productos centroamericanos; en mantener flujos de cooperación técnica y financiera, y en manejar el problema de los migrantes salvadoreños en aquel país de manera tal que no se produzcan expulsiones a gran escala, que agravarían la situación social del país, en desmedro en los proyectos de desarrollo humano sostenible.

La iniciativa de transformar el proceso de integración socio-económica en un esquema de unificación comunitaria, con sentido político, es de orden prioritario frente a las exigencias que impone el proceso mundial de globalización, pero en sus perspectivas son muy inciertas en razón de las reservas y oposiciones que se formulan desde un principio por parte de sectores poderosos en Guatemala y Costa Rica, y de la latente conflictividad con Honduras.

La situación conflictiva con Honduras no encuentra visos de solución, dado que el proceso de demarcación fronteriza se dificulta por los contenidos del fallo de la Haya de 1992;

por los problemas de derechos humanos de los pobladores salvadoreños en zonas atribuidas a ese país, y por la controversia sobre los espacios marítimos en el océano Pacífico y en el golfo de Fonseca.

En el ámbito económico-comercial, la globalización se ve con preocupación por la imposibilidad de competir de los productores locales frente al poderío y calidad de la oferta exterior en el mercado nacional y viceversa... No hay competitividad plausible, pero el país no puede sustraerse de esta corriente mundial por su dependencia del sector externo.

La globalización afecta directamente la gobernabilidad, al trasladar proyectos de desarrollo económico neoliberales a ultranza, privatizaciones impopulares y programas de modernización que no encajan, por fundamentarse en esquemas impuestos o importados de difícil asimilación local, y porque agravan situaciones de marginación de vastos sectores de la población. El poderío de las empresas transnacionales y el flujo de capitales de todo origen que penetra al país no solo afectan a empresarios locales e impacta el sistema financiero, sino que, según experiencias vistas, ponen en jaque la soberanía nacional.

La globalización implica suscribir una multitud de acuerdos internacionales, tanto entre Estados como con organismos internacionales financieros, que imponen sus términos sin dejar mayores alternativas.

### Frente al desarrollo humano sostenible

Las negociaciones de tratados internacionales de carácter económico, comercial o integracionista requieren de expertos nacionales de alto nivel y experiencia, de lineamientos precisos y de una determinación clara, política, de los intereses y objetivos nacionales, y contar con un amplio respaldo de las principales fuerzas del país, lo que pareciera no estar consumado ni es de fácil concertación.

Los organismos internacionales no deben suplir las responsabilidades del gobierno, si se desea que tenga éxito la estrategia hacia el desarrollo humano sostenible, ya que con la finalización de los programas de cooperación, tarde o temprano, se produce un vacío irremplazable, y lo ganado trabajosamente se pierde con facilidad. En consecuencia, simultáneamente el país debe fortalecer su papel internacional y la preparación de sus expertos, capitalizando la cooperación que se recibe en la formación

de cuadros y en el diseño de estrategias y planes que pueda ejecutar por sí mismo, que guarden continuidad por encima de los cambios de gobernantes y de partidos en el poder.

A la vez que la política exterior negociadora logre que los convenios y las alianzas económicas se materialicen, será necesario que el gobierno adopte las correlativas medidas internas que aquellos presuponen o exigen, pero eso sí, sin menoscabar el bienestar de las personas, que deben mantenerse en el centro de la preocupación de los representantes y administradores estatales.

### Referentes hacia la seguridad ciudadana y jurídica

El tema de la seguridad ciudadana y jurídica es propio del orden interno del Estado, y el reto de gobernabilidad frente a estas áreas se vincula a la capacidad de prevención y represión de hechos contrarios a la ley, el orden público y específicamente a la integridad y cúmulo de derechos de las personas. Asimismo, en el referente de la seguridad jurídica, el tema concierne a la existencia de un régimen de legalidad que proteja los derechos subjetivos de las personas y asegure la proyección de las normas como sistema de garantía que dé certidumbre sobre la capacidad de uso y goce de tales derechos. En cuanto al tema de seguridad ciudadana, el enfoque internacional comprende las posibilidades de obtener asistencia externa para la formación de nuestros agentes responsables, pero además en la concertación de acuerdos de cooperación en la persecución de los delincuentes; en la represión de delitos de carácter internacional o del tracto sucesivo. De manera especial, es imprescindible que se refuerce el sistema de coordinación de fuerzas policiales para la lucha contra el narcotráfico, que se ha vuelto un flagelo de la humanidad. Otro campo de cooperación es el de la lucha contra el tráfico internacional de vehículos robados.

El campo de la seguridad jurídica, en relación con el ámbito internacional, puede apreciarse en la importancia de la normativa del derecho internacional privado que ampara los derechos subjetivos puestos en peligro en operaciones o actividades en país extranjero, a cuyo propósito es relevante que el país estudie la posibilidad de ratificar convenciones modernas sobre la materia. En el ámbito de la propiedad intelectual, es evidente que el esfuerzo internacional que se realiza desde la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (Ompi), con sede en Ginebra, es de considerable importancia, a cuyo propósito debería de participar activamente en las conferencias y actividades de esta entidad. Por tanto, compete al Ministerio de Relaciones Exteriores y a otras instituciones de gobierno en las áreas respectivas determinar los tratados que deberían ratificarse

y los organismos en los que habría que incrementar la participación nacional para obtener cooperación y conocimiento sobre los avances que se van obteniendo en ellos y en sus miembros.

### Marco de los derechos humanos

El tema de Derecho internacional de los derechos humanos, como referente de gobernabilidad democrática, comprende numerosos tratados adoptados en el marco de las Naciones Unidas y de la OEA, varios de los cuales han sido ratificados por El Salvador, que está obligado a su cumplimiento, como las leyes de la República, y a rendir los informes que en dichos tratados se señalan a las instancias correspondientes. Estos informes se sujetan a un temario minucioso y a períodos específicos. Delegados de El Salvador se ven en el caso de acudir a las reuniones donde se analiza y responde los cuestionamientos que se hacen. Puesto que el tema de los derechos humanos se subdivide en cuestiones civiles, políticas, sociales, económicas y culturales, ampliándose ahora a temas genéricos, como son los derechos del pueblo a la libre determinación, a la paz, al desarrollo, y otros, denominados *de la tercera generación*, el examen de los casos por país se prolonga por varios días y requiere de equipos multidisciplinarios bien preparados para someterse a los interrogatorios durante la serie de audiencias que se programan. Este es el caso concreto del Comité de Derechos Humanos, creado en el pacto de derechos civiles y políticos. La referencia tiene el sentido de subrayar la necesidad de disponer de expertos nacionales que actúen en estos foros.

Por otra parte, El Salvador debe llevar un escrupuloso control de las responsabilidades adquiridas al ratificar los tratados, para darles debido cumplimiento. Surgen problemas de interpretación del tratado en relación con la Constitución y las leyes secundarias, en cuya solución se hace necesaria la opinión de expertos en esta materia, que presten la debida asesoría a las instancias políticas. El caso del proyecto de reforma constitucional ampliando la pena de muerte ilustra la anterior aseveración.

Puesto que la vigencia y promoción de los derechos humanos representa un objetivo del Estado y, a la vez, una obligación frente a la comunidad internacional, se perfila como reto de gobernabilidad insoslayable, en cuya respuesta tienen que jugar un papel primordial la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y los organismos no gubernamentales que actúan en este ámbito; entre otros motivos, a fin de impulsar y lograr que la acción de los poderes del Estado, en sus respectivas áreas, sea efectiva y redunde en el desarrollo humano sostenible.

La noción de *desarrollo humano sostenible* se enlaza estrechamente con el concepto de *derechos humanos* en el sentido de que la vigencia y positividad de la legislación sobre estos derechos son el basamento jurídico de aquella, dada la extensión de las materias que comprende y de su imperatividad propia, como normativa de *jus cogens*.

### Perspectivas de género y participación

La respuesta al reto de gobernabilidad democrática en la perspectiva de género y participación incluye necesariamente consideraciones sobre la realización, en la sociedad, del principio constitucional de igualdad sin distinción de sexo y la aplicación de los tratados que lo incorporan y desarrollan. Puesto que se manifiestan ámbitos discriminatorios de la mujer en nuestro medio, es necesario que se impulsen políticas efectivas para superar la situación que se presenta. En tal sentido, es necesario que se fortalezcan las entidades que propenden hacia este objetivo y que se favorezca su participación al efecto. El desarrollo humano sostenible en relación con el sector femenino de la población, que sobrepasa el 50 % de los habitantes del país, es, de consiguiente, de una magnitud que impone un esfuerzo de alta prioridad en el Estado.

### Situación actual

La atención del reto de gobernabilidad en lo que denominamos *el frente externo* compete a las responsabilidades del Órgano Ejecutivo y, dentro de este, del Ministerio de Relaciones Exteriores en un primer escalón, el cual, por tanto, debe fortalecer sus equipos e incrementar su papel en función del desarrollo humano sostenible.

Los aspectos jurídicos y diplomáticos de la gestión de Cancillería, en consecuencia, deben de ponderarse a fin de hacerse un diagnóstico adecuado sobre sus limitantes, necesidades, enfoques y prioridades en toda su complejidad.

En el ámbito diplomático internacional, la actividad y presencia de El Salvador es muy baja. Se ha enfrascado en atender los aspectos de la mundialización del comercio, las cumbres presidenciales centroamericanas y los compromisos externos propios y derivados de los Acuerdos de Paz. Por lo demás, se ha puesto atención en los asuntos de la Comisión de Derechos Humanos, en las plenarias de la Asamblea General y en la atención formal de sus relaciones bilaterales tradicionales, sin dejar de mantener la presencia diplomática multilateral en la OEA, ONU-Nueva York-Ginebra y Bruselas.

Estando sobredimensionado en el país el papel de la ONU, y careciendo de una entidad planificadora, se ha generado una serie de dependencias de sus programas de asistencia técnica y cooperación financiera, además del tradicional peso de los Estados Unidos. Así, los asuntos bilaterales y la proyección externa del Estado se están debilitando, inclusive se está descuidando el problema marítimo tradicional con Honduras, al que apenas se da seguimiento, sin tomarse iniciativas o posicionamientos definidos.

La falta de ratificación de la Convención de Viena sobre los Derechos de los Tratados y de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de importancia manifiesta, debe de considerarse como un asunto de fondo, que concierne a materias de relevancia indiscutible.

La iniciativa unionista del gobierno de la República abre magníficas posibilidades para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo humano sostenible en la región; y en la consecución de este esfuerzo se valora en el contexto del reto de la gobernabilidad.

### Desafíos

1. Fortalecimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores y ampliación de su gestión en el objetivo del desarrollo humano sostenible.
2. Elaboración de un plan de política exterior amplio y coherente, que comprenda la definición de objetivos en la defensa de los intereses primarios de la República.
3. Ampliar la participación de El Salvador en foros y conferencias internacionales.
4. Mantener la política centroamericana orientada hacia la creación de una comunidad de Estados en la región.
5. Fortalecer la gestión diplomática bilateral por los Estados Unidos de América y continuar gestiones para concertar soluciones apropiadas en el problema de la ilegalidad de migrantes salvadoreños en dicho país.
6. Revisar la política nacional frente al fenómeno de la globalización, teniendo en consideración la necesidad de que no se afecte negativamente el empeño por el desarrollo humano sostenible.
7. Defender los derechos humanos de los pobladores salvadoreños en zonas objeto de la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el conflicto limítrofe con Honduras y llevar adelante negociaciones que

permitan la resolución amistosa de las diferencias existentes en cuanto a la demarcación y la determinación de los derechos en el golfo de Fonseca y de los espacios marítimos fuera de este.

8. Llevar adelante estudios sobre tratados internacionales ratificados que establecen compromisos de ejecución y de instrumentos no ratificados, cuyo efecto en el país favorecería el desarrollo humano sostenible.
9. Crear y fortalecer sedes diplomáticas y consulares en países y lugares en que existen grandes núcleos de población de salvadoreños.
10. Gestionar cooperación técnica y financiera internacional en respaldo de programas para el desarrollo humano sostenible.

### 3. Burocracia y modernización de la administración estatal

#### Frente al reto de gobernabilidad

La gobernabilidad del país requiere de un órgano ejecutivo caracterizado por una alta capacidad de administración de la cosa pública, con posibilidades ciertas a diseñar y aplicar políticas de Estado eficientes, en el amplio espectro de áreas propias de su mandato constitucional. Este reto se enfrenta a una realidad social-económica-política definida tradicionalmente en el concepto de *subdesarrollo*, vale decir, significativamente, de un medio de pobreza, incultura generalizada, escasez de recursos, deterioro ecológico alarmante y elevada tasa de crecimiento poblacional, manifestaciones que encabezan una lista abrumadora de temas y problemas atinentes a las responsabilidades del gobierno central.

La paz, la estabilidad política y la democracia están indisolublemente ligadas a la forma en que se responde al reto de la eficacia administrativa.

Se observa carencias para atender adecuadamente este desafío, entre ellas: a) de una agenda nacional que defina rumbos, prioridades y objetivos; b) de políticas que respondan a los graves requerimientos ostensibles a largo, mediano y corto plazo; c) de recursos humanos calificados; d) de asignaciones presupuestarias eficientes; e) de coordinación y cooperación interna centralizada; y f) de dirección coherente y motivadora.

La existencia de un aparato burocrático anquilosado, lento y pesado, dificulta a las autoridades políticas la realización

de un buen gobierno, es decir, la debida utilización de los mecanismos institucionales en función de los objetivos planteados en las campañas electorales. En consecuencia, la función administrativa se trata de realizar fijándose prioridades con sentido ideológico en los campos político y económico, con medidas insuficientes y en ocasiones inadecuadas, descuidándose al sector social.

El reto de gobernabilidad se asume bajo el esquema internacional de participación en un mundo globalizado, mediante políticas económicas neoliberales, privatizaciones, apoyo al sector productivo para mejorar su poderío y competitividad externa y, en lo que se refiere al Estado, en el diseño de tareas de modernización, en forma limitada. Los logros en la estabilización y crecimiento económico se proyectan con fragilidad, entre otras razones, por no verse acompañados de avances suficientes en el marco global. Las tendencias recesivas en el sector productivo son motivo de preocupación al cuestionar la efectividad del modelo.

#### Referentes hacia la seguridad ciudadana y jurídica

Recientemente se ha hecho público, a escala mundial, que El Salvador ocupa el segundo lugar en la categoría de delincuencia. Aun cuando pongamos en duda esa ubicación, no podemos negar que el fenómeno presenta una gravedad terrible. Las causas que se señalan son principalmente de índole social; entre ellas, los afectos de una fallida reincorporación productiva de los antiguos combatientes y la subcultura guerrista que generó el conflicto; la pobreza e injusticia social; la repatriación masiva desde los Estados Unidos de jóvenes delincuentes; la pérdida de valores y la ansiedad o afán de lucro sencillo generado en la sociedad por diferentes medios.

La inseguridad ciudadana no pudo enfrentarse a su caudalidad por las nuevas fuerzas policiales. Más bien, la casi ausencia de los controles durante la fase de transición y la ulterior inexperiencia de las nuevas autoridades, pese a la asesoría internacional, dejaron espacio para el crecimiento delincencial.

La inseguridad jurídica en el ámbito administrativo es una realidad cotidiana, atribuible a la corrupción, a las incapacidades y negligencias de supuestos "servidores" públicos. Pese a las buenas intenciones, la lentitud y falta de respuesta a las solicitudes ciudadanas sigue siendo prevaleciente. Los ejemplos de casos personales de experiencias negativas, al acudir a oficinas públicas, son el *pane nostrum quotidianum*. Valga significar que el problema de los registros está siendo enfrentado con

nuevos mecanismos, si bien la inseguridad registral es otra cruda realidad.

En materia tributaria, se ha trabajado con bastante fuerza por parte de las autoridades hacendarias, al grado que existen reclamos de persecuciones e injusticias que se extienden en la opinión pública como factor de preocupación.

Los escándalos financieros han evidenciado otros campos de inseguridad jurídica, dado que los controles y supervisiones estatales no funcionan apropiadamente.

Otros motivos de inseguridad son de carácter económico, pues el hombre advierte sus limitaciones en materia de ingresos salariales, frente al desempleo y subempleo, así como en la penuria de las potenciales prestaciones sociales por vejez e incapacidad física para el trabajo. Las incertidumbres en cuanto a las prestaciones y servicios de seguridad social son innegables.

### Marco de los derechos humanos

Como efecto de la paz, El Salvador dejó de estar en el banquillo de los acusados como país violador de los derechos humanos en los foros internacionales.

La creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) ha creado un marco institucional que, con todo y sus limitaciones jurídicas y financieras, lleva adelante un trabajo consistente en la materia.

De conformidad con los informes de la PDDH, el mayor número de casos que se reportan son atribuidos a la Policía Nacional Civil, por vejámenes y detenciones ilegales, en el campo de los derechos de la primera generación, es decir de los derechos civiles y políticos. El segundo lugar lo ocupa la administración de justicia, por las violaciones a las normas de debido proceso.

Sin embargo, el área principal donde se advierte el problema de derechos humanos es en los de la segunda generación, vale decir, en los derechos económicos, sociales y culturales. La responsabilidad es atribuible a la administración central, que no lleva adelante políticas efectivas, en la medida suficiente, en las áreas de salud, vivienda, educación y servicios públicos en general.

### Perceptivas de género y participación

Se han puesto en marcha políticas de apoyo y defensa de la mujer que constituyen una puesta de atención en un área escasamente atendida. La Secretaría Nacional de la

Familia y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer enfrentan el reto de promover el papel primordial que a estos les corresponde y de superar su situación de marginalidad y discriminación.

La presencia de la mujer en los altos cargos en el conjunto de instituciones de conforman el Órgano Ejecutivo es numéricamente muy reducida, si bien ya han logrado acceso a puestos ministeriales y jefaturas de entes autónomos. A niveles técnicos y de mandos medios, la mujer ha logrado posiciones de manera regular, en una tendencia positiva.

Las mujeres ocupan la mayoría de cargos secretariales en oficinas públicas, mayoritariamente con remuneraciones bajísimas que las mantienen en situaciones de pobreza, con grandes limitaciones para atender sus necesidades personales y familiares.

### Situación actual

El Gobierno de la República se observa con graves impedimentos para hacer frente al cúmulo de desafíos que requiere la gobernabilidad democrática para el desarrollo humano sostenible, según venimos de apuntar.

Limitaciones derivadas de la estructura económico-social del país y de la falta de un programa de acciones consistente, como producto directo de los Acuerdos de Paz, incidieron en que estos campos fueran ubicados en segundo nivel, ya que en primer lugar había que atender los compromisos de orden público.

La modernización del Estado, como objetivo definido del actual gobierno, ha obtenido ligeros avances en algunos ministerios e instituciones, pero la burocracia sigue siendo lamentable. Las carencias e ineficiencias institucionales; la falta de agilidad del soporte administrativo; la incompetencia en jefaturas y niveles técnicos; la falta de voluntad de trabajo y sacrificio; y la indisciplina y la corrupción continúan prevaleciendo. Esta generalización, posiblemente excesiva, debe excepcionarse con la existencia de cientos de empleados que hacen gala de la laboriosidad que caracteriza al salvadoreño. Esto no lleva a concluir que los vacíos y problemas apuntados se encuentran en la falta de conocimientos y aplicación de la ciencia de la administración pública para el desarrollo integral, en función de cada individuo.

### Desafíos

1. Robustecer la democracia y la participación, en un pleno desarrollo de los derechos civiles y políticos inalienables del individuo, facilitando el acceso de

los ciudadanos a las instancias gubernamentales, escuchándolos y brindándoles respuestas.

2. Diseñar y ejecutar políticas que hagan efectivos los derechos económicos y sociales de las personas en el cumplimiento de la obligación constitucional de realizarlos, asumida al recibir los cargos de jefatura del Órgano Ejecutivo.
3. Orientar los esfuerzos para hacer que la administración pública sea ágil y eficiente en el cumplimiento de sus tareas, bajo el propósito de hacer una realidad el desarrollo humano sostenible.
4. Asumir la responsabilidad de llevar adelante las transformaciones necesarias para superar las barreras que se oponen al desarrollo y, en prosecución de ello, modernizar las estructuras internas y las concepciones en que trabajan.
5. Procurar la coordinación, coherencia y cooperación entre las instituciones estatales, para que cumplan efectivamente sus responsabilidades eliminando el derroche de esfuerzos y recursos.
6. Instaurar procedimientos administrativos funcionales y apropiados para el desarrollo de las funciones de gobierno, con el fin de servir a la persona humana, que es el origen y fin del Estado.
7. Ejercer una sana dirección y un liderazgo motivador que cambie las actitudes de negligencia, descuido e irresponsabilidad en los funcionarios y empleados estatales.
8. Mantener programas constantes de capacitación y actualización profesional de los servidores públicos, para el mejor cumplimiento de sus tareas.
9. Promover y lograr una mayor participación del pueblo interesado en la realización de proyectos y en la explotación de sus propios recursos.

## 4. Desorden e ineficacia legislativa

### Frente al reto de gobernabilidad

El reto de gobernabilidad del país, en lo que concierne al Órgano Legislativo, se define principalmente en el cumplimiento de la responsabilidad de emitir leyes que constituyan una respuesta adecuada a las exigencias planteadas en la sociedad para hacer posible el

desarrollo humano sostenible. Este reto requiere un buen funcionamiento del Poder Legislativo, a cuyo propósito se establece una serie de requisitos e incompatibilidades y prohibiciones para los diputados. Dentro de los requisitos están el de ser personas de notoria instrucción y honradez. Puesto que no se definen los componentes que configuran una "instrucción notoria", existe una total amplitud en lo relativo al nivel de preparación de los diputados, lo que se traduce en la designación de personas que no tienen la formación indispensable para contribuir apropiadamente a la tarea legislativa.

El fenómeno indicado apunta hacia la dificultad del Congreso de utilizar con efectividad legislativa los recursos humanos que lo conforman, puesto que un porcentaje considerable de ellos carecen de conocimientos que les permitan brindar aportes válidos; con efecto de ello, la carga del trabajo se concentra en un reducido número de diputados, cuyo rendimiento se relativiza por el cúmulo de responsabilidades asumidas, lo que les impone ocupar la mayor parte de su tiempo en reuniones, consultas y entrevistas, recortándoles el tiempo que requiere el estudio y producción normativa. A lo anterior se aúna la circunstancia de que la Asamblea no dispone suficientemente de equipos técnicos que suplan, en la medida requerida, la carencia que venimos de observar.

Otro aspecto del reto de gobernabilidad deriva del virtual pandemónium de leyes que existe, expresión que se emplea para calificar el hecho de que la labor legislativa ha producido centenares de cuerpos legales emitidos profusa y desordenadamente, pletóricos de reformas inconsistentes, con derogatorias expresas, tácitas o implícitas que causan un mundo de confusiones e inexactitudes interpretativas.

Otro aspecto digno de mencionarse es el del sentido partidarista prevaleciente, caracterizado por el hecho de que el interés particular de los partidos es trasladado a las respectivas fracciones, algunas veces en contraposición a los intereses generales, lo que afecta negativamente el producto del trabajo de los legisladores, que se ven atados a consignas y líneas, por encima de criterios mejor sustentados y de posiciones personales.

Además, se acusan casos de corrupción, oportunismo, inmoralidad y componendas deleznable en la pugna por el poder y los votos. Es decir, hay cuestionamientos de orden ético de mucha gravedad, que dañan la imagen del Congreso como un todo.

Puesto que la Asamblea Legislativa es un foro de alta resonancia ante la opinión pública, se presta a una utilización

demagógica y teatral, en menoscabo de la bondad de la función. Ello incide en el desprestigio, en adición al provocado por los señalamientos de casos personales entre los mismos diputados. La observación sobre estos aspectos no desconoce que se producen normalmente en los parlamentos, en tanto foros políticos de debate, pero afecta la prosecución de negociaciones y la concertación de posiciones en aras del interés de la nación.

En resumen, el escenario interno en la Asamblea Legislativa y la amplísima exigencia técnica que requiere la función afectan la gobernabilidad democrática.

### **Frente al reto del desarrollo humano sostenible**

La multiplicidad de facetas que demanda impulsar legislativamente la noción del desarrollo humano sostenible, demanda la producción de leyes enfocadas a la realización plena del ser humano, en sí y en sus potencialidades, lo cual está en la base del humanismo que sustenta y preconiza la Constitución. Este reto impone un profundo esfuerzo de revisión de la caótica normativa vigente, en especial la que se refiere a los aspectos del desarrollo humano sostenible. La ingente tarea técnica, por tanto, requiere coordinación con los otros órganos del Estado, cuya iniciativa de ley y requerimientos se ligan a la tarea de este poder público. La disposición constitucional que prescribe un orden económico que asegure a los habitantes del país una existencia digna del ser humano abarca, además del área normativa, el diseño y ejecución de políticas por el Ejecutivo.

En esta labor combinada un tema subyacente es el de las asignaciones presupuestarias, que aprueba la Asamblea Legislativa; de las que depende la posibilidad de las diferentes entidades estatales para llevar adelante sus programas y cumplir sus responsabilidades. La dificultad de la determinación de partidas en el presupuesto demanda atenciones y tiempos que no siempre se disponen en el congreso.

### **Referentes hacia la seguridad ciudadana y jurídica**

Propiciar la seguridad ciudadana es una responsabilidad de la Asamblea Legislativa de orden crítico, que se aprecia tanto en lo que refiere a la necesidad de aprobar una legislación idónea, que establezca vías adecuadas para enfrentar este reto, como en lo relativo a sus atribuciones de elegir funcionarios, de recibir sus informes y de interpelarlos. En tal sentido, el tema de la seguridad es políticamente muy delicado y, además, es objeto de seguimiento en los medios de comunicación y por la opinión pública. Según reforma constitucional, las resoluciones de la Asamblea en cuanto a la destitución de jefes de seguridad pública o

de inteligencia del Estado, por causa de graves violaciones de los derechos humanos, tienen carácter vinculante para la Presidencia de la República. Además, la Asamblea Legislativa está facultada para constituir comisiones especiales de investigación, cuyos resultados pueden aportar soluciones en este ámbito.

En materia de seguridad jurídica, el reto de gobernabilidad puede apreciarse en la absoluta necesidad de que se sistematice la legislación secundaria, de manera que su contenido sea coherente, apropiado, accesible y manejable; y que sea supervisado con efectividad en su aplicación. Es necesario que las personas conozcan sus derechos y los medios de asegurarlos y defenderlos, lo que no es viable si la legislación es difusa e inconsistente. Además, hay casos graves de preceptos constitucionales inexplicablemente no desarrollados en leyes secundarias, que hacen inviables derechos formalmente declarados, como es el caso de la prestación económica que están obligados a pagar los patronos a los trabajadores permanentes que renuncien a su trabajo, lo que genera incertidumbre sobre las posibilidades de obtener dicha prestación.

En resumen, la tarea de la Asamblea Legislativa en relación con el tema de la seguridad es amplia y multifacética, como reto de gobernabilidad.

### **Marco de los derechos humanos**

La labor legislativa en el ámbito de los derechos humanos debe ser profusa, lo que nos impone hacer referencias ejemplificativas.

Así, se destaca en el ámbito de los derechos políticos la necesidad de disponer de una legislación electoral que asegure el debido ejercicio de estos derechos; que aseguren el respeto a la voluntad del pueblo y permitan que el proceso se desarrolle con agilidad y confiabilidad.

En relación con los derechos civiles, se destaca la importancia de que los recursos y procesos creados para su protección sean modernizados, vale decir, se necesita de una nueva ley de procedimientos constitucionales.

En materia de derechos económicos, sociales y culturales, la extensión del mandato es prácticamente inagotable, tanto en la creación como en el perfeccionamiento de los instrumentos legales que propendan a su efectividad y desarrollo.

Paralelamente, a la Asamblea Legislativa le corresponde el estudio y ratificación de los tratados en esta materia,

los cuales se producen abundantemente en foros internacionales, a escalas mundial y regional, representando un compromiso estatal el sometimiento de aquellos a la consideración del cuerpo legislativo. Por tanto, el reto legislativo implica el dominio técnico del derecho de los tratados y la consideración de cada uno de los convenios internacionales que introduzca el Órgano Ejecutivo para determinar su conveniencia nacional y resolver sobre su ratificación.

Cabría señalar la importancia de que la Asamblea Legislativa apoye el trabajo de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y, en general, de los ministerios y entidades que tienen responsabilidades en esta área; para el caso, mediante las asignaciones presupuestarias requeridas.

### Perspectivas de género y participación

En lo relativo a la participación femenina en la Asamblea Legislativa, se señala que a partir de que se les confirió el derecho al voto, en 1939, pasaron casi cuatro décadas para que una mujer tuviera acceso al Poder Legislativo (revista *ECA*, marzo-abril 1997, página 264; artículo citado).

La Asamblea Legislativa es una institución en la que se observa, como en los otros órganos del Estado, una presencia diminuta de mujeres. Su escasa representación se liga a la tradicional discriminación de la mujer en esta sociedad. En la legislatura se ha alcanzado una ampliación del número de mujeres diputadas, sin embargo, en consonancia con el número de mujeres que conforman la población del país, que supera el 52 %, el número aún es bajo. Es de destacar el hecho de que representantes femeninas en el Congreso han tenido importantes cargos, incluso la presidencia; y están jugando un papel descolante, pese a su reducido número.

En otra perspectiva, corresponde a la Asamblea Legislativa dictar normas que favorezcan la situación de la mujer en la sociedad, que continúa siendo de desigualdad, pese a la norma primaria, tratados y leyes que preconizan que no deben existir diferencias, que proscriben formalmente.

Es un hecho demostrado (*ECA*, mayo 1977, artículo "El mundo laboral de las mujeres en la microempresa" de Julia Evelyn Martínez, página 403) que la mujer, como propietaria o empleada de microempresas, y en general en la actividad económica del país, percibe un ingreso mensual promedio

menor que el del hombre; que tiene menor cobertura en el sistema de seguridad social y que está casi marginada de la protección jurídica en las labores de domesticidad. En fin, el aporte de la mujer a la sociedad se ve restringido porque las oportunidades de desarrollo y participación son limitadas por razones de género.

### Situación actual

La Asamblea Legislativa se presenta como un foro pluripartidista en el que se concentra el debate entre las principales fuerzas políticas ideológicas contrapuestas, y, por tanto, es un foro valiosísimo en el proceso de democratización, al consumarse dentro de él la apertura del sistema hacia todas las corrientes de opinión, superándose el período del anticomunismo férreo que cerraba cualquier válvula de manifestación disidente, así como favoreciendo la comunicación y el conocimiento entre unos y otros, antes apenas concebible.

El hecho de que los dos partidos mayoritarios no dispongan de la mayoría necesaria para tomar decisiones fundamentales ha generado la necesidad de mantener esfuerzos negociadores en busca de consensos, obteniéndose con muchas dificultades y hasta tardíamente. Este tipo de entrapamientos puede resultar paralizante o afectar la marcha normal de las tareas legislativas en perjuicio de la gobernabilidad democrática.

Asimismo, la necesidad de llegar a transacciones puede causar que las selecciones de funcionarios no sean las más felices o que se aprueben medidas legislativas de dudosa pertinencia técnica.

El hecho de que muchos de los institutos políticos hayan llevado como diputados a sus más connotados dirigentes ha elevado el nivel parlamentario y la opinión nacional de este Órgano, el cual, con todo y sus avances democratizadores, tiene las limitaciones que antes reseñamos.

La participación ciudadana en la tarea legislativa es diminuta, tanto en el marco de la institución y sus comisiones como en cuanto al contacto de los particulares con los diputados.

### Desafíos

1. Reforzar la competencia individual de los diputados mediante capacitación esmerada y continua, con el propósito de superar deficiencias y lograr mayores aportes personales.

2. Incrementar el personal técnico de apoyo para agilizar y mejorar la producción legislativa.
3. Organizar trabajos de revisión de leyes con el objeto de proceder a una modernización del sistema y de superar la caótica situación existente.
4. Establecer reglas para efectuar las negociaciones interpartidarias o de fracciones, a fin de lograr concertaciones con mayor prontitud y favorecer la obtención de resultados tangibles.
5. Consultar y abrir canales de acceso a la participación ciudadana, individual y de organizaciones interesadas en los respectivos proyectos de ley.
6. Establecer canales de comunicación y consulta con los otros órganos del Estado, para la formulación de anteproyectos de leyes sobre temas prioritarios para promover el desarrollo humano sostenible, la seguridad jurídica y ciudadana y los derechos humanos en general.
7. Preconizar como eje de decisión la búsqueda de soluciones orientadas hacia el interés general de la nación, por encima de intereses partidaristas.
8. Erradicar prácticas y mecanismos de compromisos o de luchas intestinas reñidas con el impecable sentido ético que debe caracterizar la acción negociadora en el seno de la Asamblea.
9. Respetar irrefragablemente, por todas las fracciones legislativas, el derecho de cada uno de sus integrantes a disentir de las líneas partidistas y a exponer públicamente las razones de su particular opinión.
10. Fomentar la credibilidad en la Asamblea Legislativa y en el sistema democrático, identificando los grandes problemas del país para priorizar la dedicación de ese foro hacia la búsqueda de fórmulas para sus de plausibles soluciones, dictando leyes que favorezcan el desarrollo humano sostenible y superando exposiciones de carácter demagógico.

# Institucionalidad y gobernabilidad

René Fortín-Magaña<sup>1</sup>

Recibido: 12/12/2014 - Aceptado: 22/12/2014

## Resumen

Para llegar a conclusiones aceptables sobre el tema que anuncia el presente artículo, hemos de partir de un proceso lógico que otorgue sólidos fundamentos a nuestra argumentación.

Así, podemos afirmar, sin vulnerar el juicio, que sin leyes no hay institucionalidad; sin institucionalidad no hay gobernabilidad; sin gobernabilidad no hay progreso; sin progreso no hay desarrollo; y sin desarrollo no hay significación nacional.

Pero el anterior es un polisilogismo abstracto que debemos aplicar a una situación concreta, verificando las conclusiones deducidas de premisas sobreentendidas.<sup>2</sup>

## Palabras clave

Funcionarios públicos, democracia, estado de derecho, sistema democrático.

## Abstract

In order to reach acceptable conclusions on the topic of this article, we have to start from a logical process that provides a solid ground to our argumentation.

Therefore, we can say-- without doing any harm-- that there is no institutionality without laws; if we do not have institutionality, there is no governability; if there is no governability, there is no progress; without progress, there is no development, and without development, there is no national significance.

But the above is an abstract polysyllogism that we shall apply to a concrete situation, verifying the conclusions that have been deducted from overstated premises.

## Keywords

Public officials, democracy, the state of right, democratic system.

## Introducción

En nuestro país, El Salvador, en el año 2015 de la era cristiana, se conjuga tal cantidad de problemas que resulta lícito afirmar que se está viviendo una de las crisis más profundas. No es necesario recordar que una crisis es un punto de equilibrio que se constituye en atañor tanto para la degradación como para la superación.

Decimos que sin leyes no hay institucionalidad porque sabemos de antemano, de acuerdo con nuestra Constitución, que nuestro país está organizado bajo un gobierno de normas jurídicas preestablecidas y no bajo los dictados de un hombre o un grupo de hombres. El dilema sobre este punto, que se viene discutiendo desde la antigüedad ("gobierno de leyes o gobierno de hombres"),<sup>3</sup> está resuelto a favor del primer sistema, y no viene al caso

<sup>1</sup> Doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales por la Universidad de El Salvador, René Fortín Magaña es abogado, notario y profesor. Fundador del Partido Acción Democrática; ha ocupado numerosos cargos, entre ellos, decano de la Facultad de Derecho, miembro de la Junta de Gobierno entre 1960 y 1961, y magistrado de la Corte Suprema de Justicia entre 1997 y 2006. Ha sido candidato a la presidencia de la República y diputado a la Asamblea General. Actualmente es director del Instituto de Investigación Jurídica de la Universidad Dr. José Matías Delgado.

<sup>2</sup> Entimema.

<sup>3</sup> Platón. El Estadista.

demostrar por enésima vez su validez teórica, a pesar de los resabios existentes en el planeta.

La institucionalidad que proclamamos, por consiguiente, es la que está basada en un conjunto de leyes producto de la voluntad popular, titular de la soberanía, organizadas en pirámide, en cuya cúspide está situada la Constitución de la República.

Ahora bien, las leyes tienen un destinatario: el cuerpo social, sin excepciones, y son de obligatorio cumplimiento tanto para gobernantes como para gobernados. Pero para que este enunciado teórico se convierta en realidad y los destinatarios cumplan efectivamente las leyes, hacen falta dos condiciones: a) que las leyes sean consecuentes con la razón, la sociología y la historia, es decir, que sean justas y razonables, convirtiéndose así en derecho positivo, no en un enunciado virtual o en un instrumentos de la arbitrariedad; y b) que los destinatarios, anuentes al contrato social, estén dispuestos a cumplirlas (Rousseau, s/r).

Si los destinatarios, especialmente los funcionarios públicos, no acatan los dictados constitucionales y legales, se instalan el desorden, la anarquía y la ingobernabilidad.

Es verdad que un dictador puede establecer un orden, pero ese orden es precario y perecedero. Para que ese orden fuera digno de consideración, el dictador tendría que ser omnisciente, virtuoso, valiente, prudente, probo, visionario, competente y sobre todo, eterno, pues, de no ser así, al faltar la energía y la ecuanimidad de su larga mano, así pasaran cincuenta o cien años, que en términos históricos son un parpadeo, tornará la anarquía y podría reiniciarse el ciclo de que nos hablaba Aristóteles:

*El gobierno de uno solo, basado en el interés general, se llama monarquía. El de algunos, sea cualquiera su número, con tal que no se reduzca a uno solo, se llama aristocracia, es decir, gobierno de los mejores, que debe tener por objeto el interés general de los asociados. El de todos, cuando está combinado en vista de la común utilidad, toma el nombre genérico de los gobiernos, y se llama República. Tres son las desviaciones de estas tres formas de gobiernos: la tiranía, la oligarquía y la demagogia, que son respectivamente la degradación de la monarquía, de la aristocracia y de la República. Así, la tiranía es el gobierno de uno solo, que no tiene en cuenta sino el interés personal; la oligarquía es la*

*supremacía de algunos en provecho de la clase a que pertenecen; y la demagogia es el abuso de la autoridad suprema en beneficio de los pobres. Ninguno de estos tres gobiernos tiene en cuenta para nada el interés general (Aristóteles, s/r).*

Como diría Nietzsche, giraría la rueda de la historia en un "eterno retorno".

Por significativa que sea la clasificación del estagirita, no tenemos, sin embargo, que sentirnos aprisionados por el destino, como si todo obedeciera a un plan superior frente al cual se torna impotente la fragilidad humana. No. Más que creer que el destino marca la ruta del hombre, creemos que es el hombre quien construye su propio destino conjugando la libertad con la voluntad.

## Democracia representativa

Dado que, por disposición constitucional, nuestro gobierno está basado en la democracia representativa<sup>4</sup> con la sola excepción que autoriza la democracia participativa para promover la unión centroamericana<sup>5</sup> procede determinar si esa representación está bien ejercida y es capaz de producir buenas leyes, o si, por el contrario, la cadena lógica se rompe en el primer eslabón.

Sobre este punto, nuestra observación cotidiana nos indica, como un hecho notorio, que tanto los instrumentos para la representación (sufragio) como la conducta cívica de la mayoría de los representantes del pueblo son deficientes. Y, si bien la Constitución ha otorgado a los partidos políticos la prerrogativa de ser "el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno",<sup>6</sup> es con la condición de que se organicen de acuerdo con lo que la misma disposición establece: "Las normas, organización y funcionamiento se sujetarán a los principios de la democracia representativa",<sup>7</sup> algo que está muy lejos de cumplirse en nuestro medio, en el cual las cúpulas de los partidos políticos actúan con una autonomía indebida, sin la menor objeción del Tribunal Supremo Electoral.

He aquí, pues, al comienzo de nuestro examen, una falla fundamental que habría que subsanar para dar inicio a una reingeniería institucional. Si no se cumple la Constitución y las leyes por los funcionarios públicos y los partidos políticos, quienes, para mayor declinación, hacen alarde de su desobediencia, mal podemos esperar una institucionalidad saludable.

<sup>4</sup> Constitución de la República de El Salvador, 1983, Art. 85, inciso primero: "El gobierno es republicano, democrático y representativo".

<sup>5</sup> *Ibidem*. Art. 89 inciso último: "El proyecto y bases de la unión se cometerán a consulta popular".

<sup>6</sup> *Ibidem*. Art. 85 inciso 2°.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

Algo más: la grave falencia señalada es indicativa de una deplorable falta de cultura cívica. Pero he aquí que a los altos niveles de cultura se llega por la educación; y sabemos perfectamente que el método más eficaz para educar es el ejemplo. Si son los funcionarios públicos los que comienzan por dar el mal ejemplo, ¿cómo podemos exigirles a los sectores populares que sean fieles cumplidores de las normas morales, cívicas y jurídicas? ¿Que sean rectos? ¿Que sean probos? Hay en esto una terrible doble moral, una hipocresía, que se reduce a un discurso falaz: “Hagan lo que decimos pero no lo que hacemos”. ¡Con qué vigor el apóstol José Martí condenaría esta moral perversa!

El mal ejemplo cunde, pues. Por eso debemos responsabilizar, en primer término, a los malos funcionarios que ha sufrido el país, cuya arbitrariedad, su desacato, su corrupción, su falta de pudor cívico, su ostentación, su saqueo de las arcas públicas, su soberbia, su codicia y su abandono del bien común se constituye en el principal componente criminógeno en el cual la gobernabilidad es tan precaria que no es una exageración hablar de un casi “Estado fallido”, como ya ha sido calificado el nuestro por respetables observadores.

El progreso, por su parte, supone una conjunción de esfuerzos, tanto del sector público como del privado, que dentro de un orden respetable (una institucionalidad legítima) sepa combinar, con capacidad y dedicación, pensando en el interés general, los diversos factores de la producción. De no ser así, ¿cómo y cuándo saldremos de los infamantes títulos de países marginales y subdesarrollados que no tienen ninguna significación, ninguna, en el mundo globalizado y técnicamente avanzado de nuestros días? Un mundo que marca un porvenir insospechado, un horizonte inalcanzable para quienes no tengan el coraje de vivir y progresar conforme los cánones de la recta razón.

Las consideraciones anteriores están orientadas hacia la consecución de una meta que se ha venido persiguiendo desde la independencia de nuestro país, en 1821. Esto significa que por cerca de dos siglos, tropezando y levantándonos, hemos ido en pos de una esquiva utopía: el Estado Democrático Constitucional de Derecho, que, como los espejismos del desierto, más se desvanece cuando más nos aproximamos a él. Cuatro constituciones federales y trece constituciones nacionales dan fe de una línea zigzagueante.

Pero el caso es que, siguiendo la clasificación del tratadista de Derecho Constitucional Karl Loewestein, nuestras constituciones han estado muy lejos de ser normativas. En algunos casos han llegado a ser nominales. Pero en la mayoría de ocasiones han sido semánticas, es decir,

juegos de abalorio, luces de bengala, disfraces al gusto del dictador de turno que han imposibilitado la aplicación del paradigma democrático que hace fuertes a los pueblos: los gobiernos de leyes, no de hombres; la vigencia de una institucionalidad eficaz; la rectitud de los gobernantes; y la general y constante educación del pueblo (Loewestein, s/r).

Los Acuerdos de Paz, suscritos el 16 de enero de 1992, proclamaron —una vez más— la vigencia del Estado de Derecho que quedó consagrado en la Constitución de 1983 y sus reformas de 1991 y 1992. Desde que se firmaron dichos acuerdos y se dio por decreto al FMLN, dominado por las FPL, calidad de partido político, su ascenso al gobierno era potencial. Luego, no tiene por qué extrañarnos que esa posibilidad se haya convertido en realidad, si bien tenemos que deplorar que ese ascenso se haya obtenido por medio de una imposición desmedida encabezada por el Presidente de la República, y con una actuación del TSE que, por lo menos, dejó perder una sustancial cantidad de “votos impugnados” que se quedaron en el vacío.

Poco a poco, sin embargo, lo que parecía una gran conquista se fue convirtiendo en una ilusión, en una burbuja, en un texto más, volcado hacia la retórica y no a la normatividad, con la salvedad de que, por primera vez en nuestra historia, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha realizado ímprobos esfuerzos por romper una pernicioso práctica marginal y ha colocado las cosas en su lugar.

La gran paradoja, sin embargo, es que, a pesar de los grandes fracasos históricos que han demostrado los regímenes totalitarios, han surgido una vez más en Suramérica nuevos regímenes de esta clase que ahogan todas las potencias humanas. No hemos vivido en plenitud el Estado de Derecho, y surgen ya, con el aplauso de numerosos sectores, gobiernos no solo dictatoriales sino omnipotentes que están conduciendo a sus pueblos a situaciones de verdadera postración, con el agravante de que, por medio de amañadas reformas a la Constitución, y forzado culto a la personalidad, pretenden eternizarse en el poder.

Vale la pena recordar, sobre este punto, que la alternancia y la alternabilidad han constituido durante mucho tiempo un paradigma inviolable. Ahora resulta que, en un inconfesable giro de timón, lo democrático es la reelección eterna, mientras que la limitación de los periodos de gobierno no es más que una liviandad burguesa y reaccionaria.

No pensaban así nuestros héroes del 2 de abril de 1944 cuando se insurreccionaron contra el dictador Maximiliano Hernández Martínez; y menos el pueblo entero cuando por

medio de la célebre “Huelga de brazos caídos”, del 5 al 9 de mayo, terminó por derrocar al gobernante que había prolongado su usurpación por 13 años: una minucia si los comparamos con los estándares actuales en los que los gobernantes se acercan a los sesenta años de aplicación de una mano tiránica y voluntariosa sin margen para la más mínima protesta. Nuestra actual Constitución mantiene, afortunadamente, el paradigma de la alternancia.<sup>8</sup>

Estrechando más el foco para examinar los acontecimientos de larga data ocurridos en nuestro país, conviene recordar que, aun cuando el siglo XX nació bajo el impulso de las ideas renovadoras de “los cuarenta y cuatro”, movimiento que, en 1894, dio nombre a la ciudad heroica, derrocando a la dictadura bicéfala de los hermanos Carlos y Antonio Ezeta, la meta del Estado de Derecho no se ha podido alcanzar.

Luego del régimen benéfico del doctor Manuel Enrique Araujo, no tardó en aparecer la dinastía Meléndez Quiñonez de ingrata recordación. Un respiro democrático constituyó el gobierno del doctor Pío Romero Bosque, que permitió las primeras elecciones libres que llevaron al poder al ingeniero Arturo Araujo con la suprema ayuda del maestro Alberto Masferrer, quien proclamaba el Mínium Vital como un imperativo ético de la civilización. Luego, la larga noche de 50 años de gobierno militar, después de los cuales —era inevitable— estalló la cruenta guerra civil.

No hay experiencias que valgan para las duras testas de nuestros políticos, embriagados por el fanatismo de sus respectivas ideologías. Un bipolarismo extremo que ha asfixiado otras opciones se apoderó del país en una interminable guerra fría sin cuartel.

Los primeros triunfadores, después de jurar la paz y la inclusión, gobernaron para el sector económico más poderoso de la nación, aproximándose a lo que podríamos llamar una *plutocracia*.

En el otro extremo, los segundos, igualmente radicales, depuraron sus cuadros hasta conquistar la hegemonía y la exclusividad del movimiento insurgente, con un desenfrenado populismo y clientelismo, en ostentosa comunión con el socialismo del siglo XXI, aproximándose a lo que podríamos llamar *oclocracia*.

¿Qué nos depara el futuro? ¡Cuánta falta nos haría una pitonisa que, como en la antigua Grecia, nos predijera un alentador porvenir!

Pero el cielo está nublado. Y corremos sin rumbo hacia el abismo. A menos que la cordura y el coraje de nuestro pueblo recoja de nuevo, como Sísifo, la enorme peña que por enésima vez hay que subir a la montaña.

Al escribir estas líneas, leo en uno de los medios escritos de nuestro país lo siguiente: “El Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) alertó ayer que la dinámica de la deuda pública salvadoreña es insostenible, y alertó que las presiones sociales y políticas están atrasando la adopción de medidas encaminadas a ajustar las finanzas públicas. Así, según las proyecciones del Fondo, la deuda pública del Sector Público No Financiero (SPNF), incluyendo los compromisos externos del Banco Central de Reserva (BCR), representarán, al cierre de este año (2014), el 60% del Producto Interno Bruto (PIB) salvadoreño, 2.7 puntos más que en 2013. El ratio de la deuda se elevaría al 61.9% en 2015 y alcanzaría el 70% en 2019, añadió el reporte. El déficit fiscal se reduciría apenas 0.1 puntos en 2014, hasta el 4% del PIB, pero en 2015 se prevé un incremento hasta del 4.4%. Los ingresos tributarios, por su parte, se mantendrán en 15.2% en 2014 y 2015. De hecho, para este año se prevé una reducción de 0.2 puntos respecto a 2013. La dinámica de la deuda pública se está volviendo insostenible, los déficits fiscales y la cuenta corriente externa aumentaron, y las necesidades brutas de financiamiento son elevadas alertó el Directorio Ejecutivo” (Diario El Mundo, 2012).

Si a los datos anteriores, de por sí escalofriantes, añadimos la corrupción galopante que padece el país y el invasivo ataque de las llamadas “maras”, vinculadas con el narco tráfico, no es posible eludir, en efecto, el calificativo de “Estado fallido”, que desde varias vertientes ha sido aplicado a El Salvador.

El día treinta de marzo del año dos mil once, el presidente de la República, Mauricio Funes Cartagena, sancionó la Ley de Acceso a la Información Pública, normativa que fue impulsada desde mucho antes por diferentes organizaciones de la sociedad civil, organizadas en lo que se llamó “Grupo Promotor de la Transparencia”. La ley —que en todo caso constituye una conquista popular— fue, sin embargo, recortada y modificada en varios trayectos de su proceso oficial de formación.

En efecto, el proyecto que conoció la Asamblea Legislativa tenía por nombre “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”. Esa denominación fue recortada para dejarla con el nombre actual de “Ley de Acceso a la Información Pública”, y muchas de sus disposiciones

<sup>8</sup> Constitución de la República de El Salvador, 1983, Art. 154

más importantes fueron cambiadas o suprimidas. La desaparición en el título de la palabra transparencia privó a la ley de la obligación de proporcionar de oficio una información importante y de avanzar hacia una rendición de cuentas de los funcionarios públicos. El Instituto de Acceso a la Información Pública, por otra parte, integrado por cinco comisionados y sus respectivos suplentes, es nombrado, según la ley, por el Presidente de la República, en vez de serlo de forma pluri-institucional, como lo preveía el proyecto, para mencionar algunos ejemplos. Y, en la práctica, el funcionamiento no solo del instituto sino de todos los organismos que vertebran la institución, han sido afectados o desatendidos varias veces sin causa justa. La Asamblea Legislativa, por ejemplo, se ha negado a proporcionar el listado de sus asesores y colaboradores.

De este modo, la corrupción ha llegado a niveles tan elevados como la criminalidad, con características y consecuencias verdaderamente alarmantes, sin que hasta esta fecha se conozca un plan de combate verosímil y bien estructurado, sobre bases científicas y no empíricas u ocasionales.

Para enfrentar la apremiante situación que sufre El Salvador, solo hay dos caminos: a) una dictadura férrea que con mano dura aplique los correctivos que sean necesarios; o 2) la aplicación exacta del Estado Democrático Constitucional de Derecho.

Si bien comienzan a oírse voces que claman por la primera solución y hasta invocan el ejemplo de la administración del general Maximiliano Hernández Martínez, ya hemos expresado nuestras críticas a “los gobiernos de los hombres”.

Luego, solo queda la enérgica aplicación del “Estado de Derecho” que, en esencia, no es un régimen débil sino está dotado de la coercibilidad necesaria para hacer cumplir las normas que lo caracterizan.

Cabe aquí hacer un forzosa aclaración: con frecuencia se oye a algunos dirigentes políticos afirmar, sin mayor análisis, que todos los regímenes son “de derecho”, puesto que todos los países tienen leyes. Esta afirmación es errónea y nos llevaría a una prolongada discusión sobre un tema de filosofía jurídica que excede los límites del presente trabajo. Nos basta con negarla y expresar que las leyes son meramente instrumentales y pueden contener verdaderas monstruosidades, como ha quedado claramente demostrado con los regímenes totalitarios que surgieron en Europa en el siglo XX, y los que han emergido en el siglo XXI.

## Características de un Estado de Derecho

Las leyes no agotan el Derecho. Este tiene más e insustituibles componentes: valores (justicia, libertad y orden), y componentes históricos y sociológicos, además de potencias inherentes al hombre, como son los derechos fundamentales.

Para esquematizar, diremos que un Estado de Derecho tiene las siguientes características:

- Soberanía popular.
- Sufragio universal y pluralismo político.
- Orden constitucional y sometimiento a la ley de gobernantes y gobernados.
- División de poderes.
- Régimen de libertades.
- Respeto a los derechos fundamentales del hombre y de la mujer.
- Transparencia en las actuaciones de los servidores públicos.
- Persecución del interés general o bien común.

A lo largo del siglo XIX florecieron dos escuelas de Derecho que se han tornado clásicas: 1) la escuela histórica; y 2) la escuela de la Jurisprudencia Sociológica.

El padre de la primera fue el jurista alemán Friedrich Karl Von Savigny, cuya obra fundamental fue *De la misión de nuestro tiempo para la legislación y la ciencia del derecho*. Nacido en Fráncfort del Meno, el 21 de febrero de 1779, y fallecido en Berlín el 25 de octubre de 1861. Defendió “el espíritu de los pueblos” (*volkgeist*) como manifestación de una comunidad concreta nacida de sus usos y costumbres, frente a la pretensión reinante de la concepción de una codificación unificada, aplicable de forma general, válida para el conjunto de la humanidad, al estilo del “Tratado de la Paz Perpetua” de Immanuel Kant.

Por el contrario, otro jurista alemán, Rudolf Von Ihering, nacido en Aurich, Hanóver, el 22 de agosto de 1818 y fallecido en Gotinga, el 17 de septiembre de 1892, fundador del método teleológico, ha sido llamado “el padre de la jurisprudencia sociológica”, y sustentó la tesis de que el derecho vale por los fines que persigue. Sus obras fundamentales fueron *El espíritu del Derecho Romano*, en la cual, más que detenerse en un examen detallado, desentrañaba la esencia de las normas jurídicas, perdurables en el tiempo; y, sobre todo, *El fin del derecho*, en la que sostiene que la lucha por el derecho es un deber ético. De él son estas vibrantes palabras:

*La idea del derecho encierra una antítesis que nace de estas ideas de la que es completamente inseparable: la lucha y la paz; la paz es el término del derecho, la lucha es el medio para alcanzarlo... se podrá objetar que la lucha y la discordia son precisamente lo que el derecho se propone evitar, porque semejante estado de cosas implica un trastorno, una negación del orden legal, y no una condición necesaria de su existencia. La objeción podría ser justa si se tratase de la lucha de la injusticia contra el derecho; pero aquí se habla de la lucha del derecho contra la injusticia. Si en esta hipótesis el derecho no lucha, es decir no hace una heroica resistencia contra aquella, se negaría a sí mismo. Esta lucha durará tanto como el mundo, porque el derecho habrá de prevenirse siempre contra los ataques de la injusticia. La lucha no es, pues, un elemento extraño al derecho antes bien es una parte integrante de su naturaleza y una condición de su idea. Todo derecho en el mundo debió ser adquirido por la lucha; esos principios de derecho que están hoy en vigor ha sido indispensable imponerlos por la lucha a los que no los aceptaban, por lo que todo derecho, tanto el derecho de un pueblo como el de un individuo supone que el individuo y el pueblo están dispuestos defenderlos.*

El Estado de Derecho está íntimamente ligado con el sistema democrático. Pero aquí surge una grave dificultad porque todos los gobiernos, aún los más antagónicos, se proclaman democráticos, conscientes de que la democracia ha venido ganando su lugar en la historia después de vencer regímenes políticos en los cuales la voluntad popular estaba postergada.

En un libro que se ha vuelto clásico —*La democracia y sus críticos*—, el profesor emérito de ciencias políticas de la Universidad de Yale, Robert A. Dahl, expresa estas elocuentes palabras:

*Hoy la idea de la democracia goza de universal popularidad. La mayoría de los regímenes políticos aducen algún tipo de títulos para hacerse acreedores al nombre de "democracia", y los que no lo hacen, suelen insistir en que su caso particular de gobierno no democrático es una etapa indispensable en el camino hacia la "democracia" que en última instancia es su objetivo. Hasta los dictadores parecen creer en nuestros días que adoptar una o dos pinceladas de lenguaje democrático es un ingrediente imprescindible para su legitimidad (Dahl, s/r).*

Para simplificar las causas de esta ubicuidad diremos que, por lo menos, existen tres clases de democracia: directa,

participativa y representativa, las cuales invocan sus respectivos títulos para utilizar ese nombre. La democracia directa era posible en el ágora de Atenas, pero viendo hacia el futuro acaso se renueve su posibilidad mediante el uso virtual de las redes sociales. La participativa, que se lleva a cabo mediante plebiscitos y referendos, es aceptable para algunos casos especiales, como hemos ejemplificado arriba con la disposición de la Constitución nacional que la contiene. Y la representativa, es la que establece nuestra Constitución "como regla general, y se realiza mediante el sufragio periódico". De modo que el simple calificativo de democrático es un adjetivo genérico al cual le hace falta una diferencia específica para "retratar" con propiedad a qué clase de gobierno nos referimos, sin perjuicio de la legítima reserva mental que nos autoriza a distinguir la palabra enunciada y la realidad practicada. En todo caso, nuestro paradigma, vencidos todos los obstáculos, sigue siendo el Estado Democrático Constitucional de Derecho, cuya función social nos permite agregarle el cognomento de "Promotor del bien público".

Por último, afirmamos que la insignificancia internacional de los países de Centroamérica solo tiene una solución: la integración; y no solo la integración económica, sino la política, tal como nacimos a la vida independiente.

Como hemos afirmado, cuatro intentos de unión hemos tenido a lo largo de nuestra historia sin contar con las llamadas "Bases de la Constitución Federal" aprobadas el 17 de diciembre de 1823. Con fundamento en ellas, los representantes del pueblo de Centroamérica, congregados en Asamblea Nacional Constituyente, decretaron el 22 de noviembre de 1824 la primera Constitución Federal denominando a la nueva República "Federación de Centroamérica", compuesta por los estados de Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador. El 13 de febrero de 1835 se dictaron reformas a la primera Constitución, equivalentes a una nueva, sin que se haya podido detener el colapso de la primera República Federal, que se produjo, finalmente, en 1838. Un nuevo intento de unión se realizó produjo en 1898, entre los Estados de Honduras, Nicaragua y El Salvador, los cuales constituyeron los "Estados Unidos de Centroamérica", sin que la unión pudiera consolidarse. Finalmente, un nuevo intento se produjo el 9 de septiembre de 1921, entre los representantes de Guatemala, Honduras y El Salvador, quienes decretaron la constitución de la República de Centroamérica de efímera duración.

Precluidos los intentos políticos constitucionales, se suscribió en 1951 la Carta de San Salvador; y sus aspectos económicos se normaron en el Tratado General de Integración Económica Centroamericana de 1960.

Pero, a pesar de todos esos intentos y otros posteriores, que sería prolijo enumerar, el tema de la integración política, organizada como un nuevo Estado unitario o federal, precedido tal vez por una confederación, ha venido perdiendo fuerza, al grado que se ha tornado en una utopía de mayor complejidad que el Estado de Derecho.

Y, sin embargo, desde un punto de vista racional, para acercarnos a una economía de escala, y aproximarnos a una presencia internacional significativa, la unión centroamericana, cuyo estandarte solo levantan en la actualidad algunas personas ilusas cuyos pregones son vistos con total desinterés, sigue siendo un desiderátum formidable.

## Conclusiones

- Es urgente que los partidos políticos se organicen “sujetándose a los principios de la democracia representativa”
- Es urgente que el Tribunal Supremo Electoral cumpla estrictamente todas las funciones que, le otorga la Constitución.
- Es urgente que la Asamblea Legislativa ejerza sus atribuciones, apartándose de banderitas partidarias y pensando en el interés general.
- Es urgente elevar el nivel cívico y cultural de nuestro pueblo a través de una educación en la que el ejemplo de los gobernantes sea el principal instrumento.
- Es urgente afirmar y consolidar una cultura de respeto a las decisiones de las instituciones de los tribunales de justicia.

- Es urgente distender el clima de polarización política en procura de una administración incluyente que conduzca a la meritocracia del sector público.
- Es urgente atender rigurosamente los dictados de la Ley de Acceso a la Información Pública y demás instrumentos legales que combaten la corrupción de los servidores públicos.
- Es urgente depurar y mejorar la Policía Nacional Civil y dotarla de más y mejores recursos, así como a la Fiscalía General de la República.
- Es urgente trazar un plan científico de combate a la criminalidad.
- Es urgente tomar conciencia de la necesidad de convertir en realidad los dictados de un Estado Democrático Constitucional de Derecho en contra de otros sistemas de organización política.
- Es urgente la cooperación de todos los sectores de la sociedad para superar la crisis que actualmente sufre nuestro país. “La triple hélice del desarrollo” —gobierno, empresa y universidad— es la mejor vía para el progreso y el desarrollo de nuestro pueblo.

## Referencias

- Diario El Mundo* (marzo de 2012)  
Aristóteles (s/r). *La política*. Capítulo V.  
*Constitución de la República de El Salvador* (1983). El Salvador: Fespad.  
Dahl, R.A. (s/r). *La democracia y sus críticos*. Barcelona.  
Loewenstein, K. (s/r). *Teoría de la Constitución*.  
Rousseau, J.J. (s/r). *El contrato social*.

# Liderazgo político y el funcionario público

Carlos Romero-Cañadas<sup>1</sup>

Recibido: 02/11/2014 - Aceptado: 12/12/2014

## Resumen

El concepto de *liderazgo*, hoy tan de moda, es en realidad relativamente nuevo. Previo a 1930, el interés académico en dicho concepto era poco evidenciado por la escasa disponibilidad de material en el tema. El interés era más en los aspectos de gestión operativa: ejecutar acciones específicas a través de otros en función del poder, el conocimiento de materia o rigurosos sistemas administrativos. El propósito de este artículo es una revisión del proceso evolutivo del concepto *liderazgo-líder*: el ejecutar acciones a través de otros en función de aquellas características propias de un líder; definir dichas características; elaborar sobre cada una de ellas; y arribar a una definición concreta de líder moderno. También es nuestro propósito relacionar los conceptos de liderazgo-líder con el entorno de la política, y a su vez extender estos al funcionario público como una palpable expresión del líder político, enunciando ciertos aspectos propios de estos todavía ausentes en nuestro ámbito; actitudes y conductas que generan una desconfianza institucional generalizada en la población.

## Palabras clave

Liderazgo, poder, líder, política, funcionario público.

## Abstract

The concept of *leadership*, so fashionable today, is a relatively new concept. Before 1930, there was not much academic interest in the area of leadership as evidenced by the limited availability of material on the subject. The interest was set more on the traditional aspects of operations management: executing specific actions through others on the basis of power, acquiring knowledge on the subject matter or about rigorous administrative systems. The purpose of this article is to review the evolutionary process of the concept of leadership - leader: to execute actions through others based on the characteristics of a leader; to define said characteristics; to elaborate on each of them, and to arrive at a concrete definition of what constitutes a modern leader. It is also our purpose to relate the concepts of leadership - leader to the political environment and to make them reach the public official as a tangible expression of the political leader stating certain aspects still absent from our environment; [knowing that] some behaviors and attitudes generate a widespread institutional mistrust among the population.

## Keywords

Leadership, power, leader, politics, public official.

## Introducción

El liderazgo político es, hoy día, un atributo en mucha demanda pero de poca oferta. El buen líder político es una especie en peligro de extinción. Hablan mucho de los problemas, de todo lo que hay por hacer, pero muy poco se habla de lo que se va a hacer, de las acciones concretas

que se deben tomar. Los discursos están repletos de generalidades diseñadas para ganar elecciones; para mantener cierta calma en la población; para el beneficio propio. El mundo, en estos tiempos de información instantánea, ha dejado de producir líderes cuando cuentan y donde se necesitan. Ser líder político hoy día es llenar estadios, plazas y bulevares, subirse al entablado, decir

<sup>1</sup> Ingeniero Industrial, MBA en Comportamiento Organizacional, MSc en Informática MIS. Docente de Maestrías y Postgrado de la Universidad Tecnológica de El Salvador. Investigador Asociado. Experiencia en alta gerencia en empresas multinacionales.

unas cuantas incoherencias y escuchar los vítores de las despistadas masas; genios regalones que invocan débiles dogmas ideológicos aprovechándose de la debilidad de las instituciones democráticas y de la pobreza de sus pueblos, para enquistarse en el poder o para aprovecharse de este. Seres inflexibles que piensan que negociar es doblegar; que buscan silenciar toda oposición; que masacran a propios y extraños, alimentando así su extrema adicción al poder en detrimento del bienestar del colectivo; y, en el peor de los casos, operan en la oscuridad, detrás del telón. El descontento con la clase política es preponderante a escala mundial. Eric Schmidt, presidente de Google, empresa americana famosa por su buscador en internet, dice:

*Me gustaría encontrar la manera de traer de regreso un modelo más robusto de liderazgo, responsable y respetuoso, capaz de dirigirse a los problemas y solucionarlos, en lugar de solo hablar de ellos. Nos falta la clase de liderazgo que conducirá a las sociedades hacia adelante, y algo está mal cuando es tan difícil maniobrar políticamente (Schmidt y Cohen, 2013).*

¿Cuál es la importancia de buenos líderes políticos? La prosperidad del colectivo es directamente proporcional a la calidad del liderazgo político. ¿Qué debemos esperar de nuestros líderes políticos? ¡Nada! Las sociedades no deben de esperar; las sociedades deben de exigir, demandar más; deben de forzarlos a enfrentar las consecuencias de sus actos; deben de exigir meritocracia. Un buen líder político no puede estar ciegamente amarrado a los colores de un partido o de una gremial, mucho menos a sus propios intereses sobre los intereses de aquellos que representa. Un buen líder político pondrá siempre los intereses de país por encima de todo otro interés. La incuestionable meta de todo líder político es velar por la prosperidad de todos los que representa.

¿Qué es un líder? Se usan las palabras *capacidad, guiar, inspirar, comunicar, influir*, entre otras, como características cruciales de un líder. Martin Luther King Jr. dice: "Un genuino líder es aquel que no busca consenso; un genuino líder es aquel que construye consenso" (King, 2014). Profundo pensamiento: el que busca consenso busca a aquellos que concuerdan con su pensamiento, el militante, el dogmático, el interesado, los allegados, la palabra *negociación* no está en su vocabulario, confronta el desacuerdo; en cambio, el que construye consenso construye los espacios necesarios para concertar; propone y propone; sus propósitos son para beneficio del colectivo, no es excluyente; la negociación es el concepto central de su proceder; sabe que la paciencia es una virtud.

En esencia, un líder provoca acciones del colectivo a través de la persuasión, pero para persuadir hay que tener una

clara dirección. Inspira, asocia y compromete a otros con una visión; es competitivo y feliz; con un buen grado de autoconciencia y autoregulación, de empatía y socialización; comunicativo, alguien que nunca cierra las puertas al diálogo; alguien firme y contundente en su actuar cuando las circunstancias lo demandan. Añadiremos: un líder es saludable, sereno, sincero, sencillo, simpático, servicial, sinérgico, las siete S de los grandes líderes desde tiempos inmemoriales (Cubeiro y Gallardo, 2013) Es de sumo interés enfatizar en la importancia de una visión clara. Es imposible liderar sin causa. Sin causa no hay mensaje; sin mensaje no hay dirección. Las palabras clave son: *inspira, asocia, compromete, visión*.

Entonces, ¿cuál sería una razonable definición? Proponemos como definición de un líder moderno: Un líder inspira no doblega, mucho menos aporrea; inspira con su comportamiento, sus maneras, su compromiso; un líder asocia a aquellos en su entorno, lima asperezas entre ellos; un líder compromete a todos no solo a unos, desarrolla el esfuerzo comunitario; todo alrededor de una visión, una visión creíble que todos creamos posible, una visión común, aceptada por todos como viable, como el camino que se debe seguir. El enfoque de este artículo es una revisión del proceso evolutivo del concepto liderazgo- líder: el ejecutar acciones a través de otros en función de aquellas características propias de un líder; definir dichas características; elaborar sobre cada una de ellas; y arribar a una definición concreta y justificable de un líder moderno. También es nuestro propósito relacionar los conceptos de liderazgo-líder al entorno de la política, tanto comunitaria como nacional; y a su vez extender estos al funcionario público como una palpable expresión del líder político, enunciando ciertos aspectos propios de estos todavía ausentes en nuestro ámbito: actitudes y conductas que generan en la población una desconfianza institucional generalizada.

## Evolución conceptual

El concepto de *liderazgo* es relativamente nuevo. Previo a 1930, el interés académico en dicho concepto era poco, evidenciado por la escasa disponibilidad de material en el tema. El interés era más en los aspectos de gestión operativa: ejecutar acciones específicas a través de otros en función del poder, del conocimiento de materia o de rigurosos sistemas administrativos. La literatura de la época se concentra primariamente en los aspectos de gestión y poder. Sin embargo, es de suma importancia examinar cómo los diferentes conceptos en el tema han venido evolucionando, dicha evolución se basa en la percepción del papel que juega el ser humano en entornos organizacionales o comunitarios ¿Qué lo motiva? Revisaremos el trabajo de varios emblemáticos autores de su época: Frederick Taylor,

padre de la dirección científica; Max Weber, el poder emana de la autoridad (posición); Chester Barnard, la persuasión como herramienta de motivación; Mary Parker Follet, el empoderamiento, el “poder con” versus el “poder sobre”, entre otros, y concluiremos con opiniones de Rosabeth Moss Kanter .

Frederick Taylor, padre de la de dirección científica, establece cuatro principios fundamentales de cómo se hace el trabajo, de cómo se administran los procesos productivos. La gerencia: elabora una ciencia para la ejecución de cada una de las operaciones del trabajo; selecciona científicamente a los trabajadores, los adiestra, les enseña y los forma; colabora cordialmente con los trabajadores para asegurarse de que el trabajo se realiza de acuerdo con los principios de la ciencia que se ha elaborado; toma bajo su responsabilidad todo aquel trabajo para el que está más capacitada que los obreros (Taylor, 1911). Según Fernanda Orozco, el llamado *taylorismo* provee una visión microscópica del hombre, una concepción negativa del hombre. Asume que la persona solo está motivada por las recompensas económicas, salariales y materiales. La comprobación científica se refiere al cómo y no al porqué de la acción del operario (Orozco, 2012). El taylorismo descarta la necesidad de un líder, un supervisor es suficiente.

Max Weber argumenta que el tipo de organización administrativa puramente burocrático es capaz de lograr el más alto grado de eficiencia: es el medio formal más racional que se conoce para lograr un control efectivo sobre los seres humanos, superior a cualquier otra forma de organización en cuanto a precisión, estabilidad, disciplina y operatividad. Hace posible calcular resultados precisos, necesarios para conducir la organización, y es capaz de realizar cualquier tipo de tareas administrativas. Weber considera a la burocracia como un tipo de poder y no como un sistema social; el poder emana de la autoridad, es decir, tener autoridad es tener poder. Los tipos de autoridad para Weber son: la autoridad tradicional; la autoridad carismática y la autoridad racional, legal o burocrática. Por lo tanto, Weber sugiere que el modelo de la burocracia debe estructurarse sobre la base de lo siguiente: Carácter legal de las normas y de los reglamentos, carácter formal de las comunicaciones, racionalidad en la división del trabajo, impersonalidad en las relaciones de trabajo, jerarquía bien establecida de la autoridad, rutinas y procedimientos de trabajo estandarizados en guías y manuales, competencia técnica, especialización de la administración y de los administradores, profesionalización de los participantes, completa previsibilidad del funcionamiento (Weber, 1922). En resumen, la autoridad y el poder resultante son inherentes al nivel del cargo y no a la persona. Esto descarta

la necesidad de un líder, suficiente con el cargo, el poder en función de su posición.

Mary Parker Follet, en su propuesta de gestión participativa, lo que hoy conocemos como empoderamiento, sostuvo firmemente que hay principios comunes a todas las esferas de la administración: que gerentes de industria enfrentan el mismo tipo de problemas de control, poder, participación y conflicto que los administradores en el servicio público; que los motivos fundamentales involucrados en las relaciones humanas, particularmente de las reacciones de un individuo dentro de su grupo de trabajo, responden a dos interrogantes: ¿qué se desea que la gente haga en el trabajo? y ¿cómo se controla y se guía científicamente la conducta humana y las relaciones sociales en el trabajo? Follett postula cuatro principios fundamentales de organización: coordinación por contacto directo, la gente responsable debe estar en contacto directo sin hacer caso de su posición en la organización, la comunicación “horizontal” es tan importante como las cadenas “verticales” de mando.

Coordinación en las etapas iniciales, la gente interesada deberá estar involucrada en las políticas y decisiones, mientras está siendo formada o tomada y no simplemente ser informada después. Coordinación como la “relación recíproca” de todos los factores en una situación. Coordinación como un proceso continuo: una decisión ejecutiva es un momento en un proceso (Parker Follet, 1926) En resumen, el trabajo que se requiere que la gente haga está basado en los requerimientos objetivos de la situación, no en el capricho personal de un gerente en particular. El líder debe estar consciente del grupo en el que trabaja y debe considerar su trabajo como algo dirigido hacia descubrir el talento y las contribuciones de los miembros individuales. El líder debe saber cómo “crear un poder de grupo en vez de expresar un poder personal”, la noción de “poder con” en vez de “poder sobre”, de responsabilidad compartida y liderazgo múltiple (Serzo, 1983).

Chester Barnard introduce un nuevo concepto de líder: La habilidad de un superior de influenciar el comportamiento de sus subordinados y de persuadirlos a seguir un curso de acción en particular. La teoría de la autoridad de Barnard es notable por el resumen de las condiciones para las comunicaciones de autoridad, por la explicación de la zona de indiferencia y por su distinción entre la autoridad de posición y la autoridad de liderazgo. Con respecto a las comunicaciones de autoridad, escribió:

*Una persona aceptará una comunicación como autoritativa solo cuando se cumplen cuatro condiciones: entiende la comunicación; no es*

*incompatible con el propósito de la organización; es compatible con sus intereses personales; y es capaz, mentalmente y físicamente, de cumplir con ella. Su concepto de zona de indiferencia es el más conocido, y estipula: existe una zona de indiferencia en cada individuo dentro de la cual las órdenes son aceptadas sin cuestionamiento alguno de la autoridad. La zona de indiferencia será mayor o menor dependiendo del grado en que los incentivos exceden la carga y los sacrificios que determinan la adherencia del individuo a la organización. Se deduce que las órdenes que serán aceptadas serán muy limitadas entre quienes apenas son inducidos a contribuir al sistema. La autoridad de posición se produce cuando la gente le adjudica autoridad a las comunicaciones desde posiciones superiores, independientemente de la capacidad personal del titular de la posición. En contraste, las personas con capacidad superior tienen autoridad de liderazgo. Cuando una persona tiene ambos tipos de autoridad, el subordinado aceptará órdenes muy fuera de su zona de indiferencia (Barnard, 1938).*

French y Raven sugieren que existen cinco formas de poder: coercitivo, recompensa, legítimo, referente, experto. El poder de información fue añadido como forma de poder por Raven en 1965. La influencia social es el cambio en la creencia, actitud o comportamiento de una persona (el blanco de influencia), que resulta de la acción de otra persona (un agente que influye); y el poder social es el potencial de dicha influencia.

*El poder coercitivo.* Este es el poder de obligar a alguien a hacer algo contra su voluntad. A menudo es física, aunque se pueden usar otras amenazas. Es el poder de los dictadores, déspotas y matones. La coacción puede resultar en daño físico, aunque su objetivo principal es el cumplimiento. Las manifestaciones de daño a menudo se utilizan para ilustrar lo que sucederá si el cumplimiento no se gana. La coerción es también el máximo poder de todos los gobiernos. A pesar de que a menudo es visto como algo negativo, se utiliza para mantener la paz.

*El poder de recompensa.* Es la posibilidad de dar algo deseable, por lo tanto, se les pide cosas a cambio. Las recompensas pueden utilizarse para castigar, tal como cuando estas son retenidas.

*El poder legítimo.* Este es el que se invierte en un papel. Los reyes, policías, administradores tienen poder legítimo. La legitimidad proviene de un poder superior, a menudo uno con poder coercitivo. El poder legítimo es la cara aceptable del poder puro y duro.

*El poder referente.* Es el poder sobre una persona que desea emular al líder. Es el poder del carisma, la fama, y es ejercido por todas las celebridades, así como por los líderes sociales locales. Los que tienen el poder referente también pueden utilizarlo para la coerción; el ser humano teme la exclusión social, y solo se necesita la palabra de un líder social para ser excluido del colectivo.

*El poder de experto.* Consiste en poseer el conocimiento que se requiere; este es la base de toda colaboración humana.

*El poder informativo.* Obtener y administrar información útil que induzca a las personas a pensar y actuar diferente. Si la información es aceptada como verdadera, entonces se produce un cambio socialmente independiente, y se actúa en consecuencia (French, 1959; Raven, 1965).

Según Mulder, el poder es la capacidad para influir en el comportamiento de otros con el fin de que realicen una determinada conducta; podemos considerarlo como una característica de la que todas las personas y los grupos participan en alguna medida. De este modo, todos los miembros de una organización son al mismo tiempo agentes potenciales de influencia y sus objetivos, con independencia de la posición que ocupen. Desde esta perspectiva, cualquier relación es una relación de poder y expresa el poder relativo de sus participantes. La noción de poder suele aparecer asociada a otros dos conceptos, *autoridad e influencia* (Mulder, 1986).

Robert Tannenbaum y Warren Schmidt (1958) establecen la posibilidad que el propio líder escoja su estilo de liderazgo a partir de la continuidad entre la orientación a la tarea y la orientación a las relaciones. El enfoque de "contingencia", que argumenta que el estilo de liderazgo debe basarse en la situación y no en preferencias personales. El modelo desarrollado, conocido como el *Tannenbaum-Schmidt Continuum*, identifica siete tipos de liderazgo, y propone que mediante el entendimiento de estos se pueden identificar las opciones disponibles y escoger la más apropiada para enfrentar la situación específica. Las siete opciones corren desde el líder ejerciendo una autoridad rígida hasta el equipo teniendo total libertad de acción. El líder: *Dice*. Toma decisiones y espera que el equipo lo siga. El equipo tiene poca participación en la toma de decisiones. Este tipo de estilo se utiliza temprano en la existencia de un equipo, antes de que se establezca confianza entre sus miembros, o con equipos inexpertos. El líder: *Vende*. Toma la decisión y proporciona un análisis razonado. La aceptación por parte del equipo es importante. Aunque la decisión no cambiará, el equipo puede hacer preguntas y sentir que está siendo considerado. El líder: *Sugiere*. Esboza la decisión, incluye

un análisis razonado y pregunta si hay algún comentario u objeción. Aun y cuando la decisión ya está tomada, este estilo ayuda al equipo a entender el porqué, y así no sienta que la decisión es forzada sobre ellos. El líder: *Consulta*. Propone una decisión y luego invita a la discusión para asegurarse de que la decisión es correcta. El equipo influye en el resultado final. El líder: *Une*. Presenta el problema y luego pide al equipo sugerencias y opciones que se han de considerar. A través de la discusión que sigue, el equipo ayuda al líder a decidir. El líder: *Delega*. Esboza el problema, proporciona parámetros de decisión y permite al equipo encontrar soluciones y tomar una decisión final. El líder sigue siendo responsable por el resultado, y controla los riesgos estableciendo límites y definiendo criterios. El líder: *Abdica*. Pide al equipo definir el problema, desarrollar opciones y tomar una decisión. El equipo es libre de hacer lo que sea necesario para resolver el problema, teniendo en cuenta los objetivos y necesidades organizacionales.

Stodgill (1974) propone, en su teoría de rasgos y habilidades, que las personas nacen con ciertas características para ser líderes; trece rasgos: adaptable a diferentes situaciones, alerta a su entorno social, ambicioso y orientado a resultados, resolutivo, cooperativo, decisivo, fiable, dominante, energético, persistente, seguro de sí mismo, alta tolerancia al estrés, asume responsabilidad; y nueve habilidades: inteligente, conceptualmente habilidoso, creativo, diplomático, buen orador, conocedor de trabajo en equipo, organizado, persuasivo, socialmente habilidoso. Kouzes y Posner (2003), siguiendo las teorías de Stodgill, desarrollaron un instrumento, el Inventario de Prácticas en Liderazgo, con el cual determinaron siete importantes características de un líder: honestidad, ver hacia adelante, competente, inspirador, inteligente, justo y tolerante. McCall y Lombardo (1983), también siguiendo las teorías de Stodgill, investigaron líderes exitosos y no exitosos e identificaron cuatro rasgos principales a los cuales podría atribuirse su éxito o fracaso: estabilidad emocional, reconocimiento de sus errores, buenas habilidades interpersonales y amplitud intelectual.

Goleman, Boyatzis, McKee (2002) extienden los conceptos de inteligencia emocional al campo del liderazgo, afirmando que la realidad del liderazgo es sencilla: los líderes son personas que saben manejar sus emociones; que la clave del liderazgo se asienta en las competencias de la inteligencia emocional que poseen los líderes; en el modo en que gestionan la relación consigo mismos y con los demás. El líder del equipo tiene el poder para establecer normas; de maximizar la armonía y la colaboración para asegurar que el equipo se beneficie de los mejores talentos de cada miembro. Un líder logra esto moviendo al grupo hacia un

mejor tono emocional a través del uso de imágenes positivas, de optimistas interpretaciones y normas constructivas de resonancia, y utilizando estilos de liderazgos visionarios, democráticos, afiliativos, y estilos de *coaching*. Por ejemplo, líderes pueden modelar el comportamiento del equipo a través de sus propias acciones, reforzando positivamente a hacer algo que construye la capacidad emocional del grupo. Esto se puede lograr mediante una sesión corta, antes de las reuniones, para asegurar que personas cuyo estado de ánimo podría estar no al óptimo puedan expresar sus sentimientos. Kenwyn Smith, de la Universidad de Pensilvania, y David Berg, de la Universidad de Yale, señalan en sus investigaciones que estas emociones en un grupo son cruciales señales de que la cuestión o evento en cuestión debe ser enfrentada y no evitarse. Configuración de las reglas requiere un líder emocionalmente inteligente, con sentido común. Los mejores líderes prestan atención y actúan con el sentido de lo que está pasando en el grupo. Bajo tal liderazgo, los equipos acumulan de manera natural y en poco tiempo una tradición común, positiva, acerca de cómo operar el uno con el otro para lograr los objetivos. (Goleman et al, 2002).

Rosabeth Moss Kanter, profesora de negocios de Harvard Business School, recipiente del prestigioso Ernest L. Arbuckle Professorship. Directora del Harvard University Advanced Leadership Initiative, antes editora del *Harvard Business Review*, y profesora de sociología en Yale University, nos dice, en ponencias y entrevistas varias:

*Una visión no es solo una pintura de lo que podría ser; es un llamado a lo mejor de nosotros, un llamado a volverse algo más; líderes deben de escoger causas que no abandonarán fácilmente, permanecer comprometidos a pesar de fracaso, y comunicar sus grandes ideas una y otra vez, en todo encuentro; líderes deben de sacar a la gente de su inercia. Ellos deben de excitar a la gente sobre algo que no se ha visto antes, algo que todavía no existe; el movimiento comunitario es parte de un despertar a las utópicas creencias que existieron en el siglo diecinueve y que hoy día existen otra vez, la creencia que creando la institución social correcta, la satisfacción humana y el crecimiento de pueden lograr.*

## Reflexión preliminar

Hemos recorrido casi cien años de la evolución conceptual del tema líder-liderazgo; examinando los trabajos y las teorías de destacados investigadores. Hemos escogido aquellos cuyas contribuciones marcan puntos de inflexión en el tema. Claro, hay muchos que no hemos

incluido, importantes, pero debido al volumen del material, principalmente en los últimos cincuenta años, es prácticamente imposible incluirlos a todos. Es obvio que en esto del liderazgo juegan dos actores: el líder y el liderando. El liderando como colectivo, el equipo, y también como individuo. El enfoque del análisis a través de los años es en el líder; en sus características: internas en relación con sí mismo; externas en relación con el entorno y con el liderando, sea grupo o individuo. Llama la atención la poca atención que se le pone al liderando, siendo que la evolución de este es la causante fundamental de la evolución del líder. Las características del liderando hoy día, en medio de la pos-era informática, sus niveles educativos, entre muchos otros factores, demandan un estilo de líder totalmente diferente en su comunicación y enfoque. Una definición razonable del líder contemporáneo es: "Un líder inspira y persuade a otros, a través de un mensaje claro y conciso, a actuar en beneficio de la empresa. Las características propias de sí mismo son: saludable, sereno, sincero, sencillo, simpático, servicial, sinérgico, feliz, de convicciones firmes, de visión clara, con un buen grado de autoconciencia y autoregulación. Las características hacia su entorno: interés y compromiso, construye consensos, propositivo, busca el beneficio del colectivo sobre el propio. Las características hacia el liderando: comunicativo, persuasivo, incluye, asocia y compromete, paciente, empático, firme y contundente. Todo alrededor de una visión común, viable y creíble que genera pasión y entusiasmo".

Vamos a examinar como estos conceptos, desarrollados para el mundo empresarial, pueden trasladarse al líder político.

La política, entonces, se comprende como la distribución de poder y recursos en una comunidad a través del orden jerárquico de gobernanza, el ejercicio de control e influencia sobre otros, cuyos métodos incluyen promulgar leyes, el ejercicio de la fuerza y la negociación para hacer prevalecer el ideario del promotor. La política es el campo donde, por un lado, se aspira realizar los más altos anhelos: libertad, paz, seguridad; y por el otro, es el campo de los intereses creados de grupos e individuos en detrimento de otros. La política es complicada, de ideales e ideologías encontradas, de extenso entorno; demanda líderes cuyas cualidades potencialmente exceden aquellas del líder empresarial.

## Liderazgo político

El liderazgo político tiene como base el llamado *liderazgo transformacional*, bien expresado por James MacGregor Burns (1978), cuyos principales requisitos son: inspiración del liderando, visión y pasión, altas dosis de entusiasmo y

energía. La característica principal es lo que mutuamente se ofrecen líderes y seguidores; ofrece un propósito que trasciende las metas a corto plazo y se enfoca en necesidades intrínsecas del más alto orden.

## El líder político

El mundo está lleno de aspirantes a líderes políticos, pero lamentablemente pocos están a la altura de los ideales de liderazgo requeridos. Las dos características que parecer ser las de mayor carestía son integridad y responsabilidad de sus actos. No es coincidencia que la palabra *político* tenga connotaciones negativas en el mundo entero. El líder político es de suma importancia, ya que a través de la autoridad de gobierno decide la distribución de poder y recursos, construye socios con otros actores, e influencia las decisiones que directamente afectan a la nación. El líder político requiere un enfoque a largo plazo, sobre cualquier interés personal a corto plazo; sus decisiones deben de afectar positivamente al mayor número de personas; más que ser un político debe ser un hombre de Estado, alguien cuya integridad y disposición de defender lo correcto está por encima del ganar una elección o el interés de mantener su cargo.

Algunas de las características principales de un buen líder político, en adición a las requeridas de un buen líder empresarial, son: lealtad hacia aquellos que representa; trabajar con todos sin importar los tintes ideológicos; carácter fuerte, con buena conciencia para resistir las tentaciones del poder; buen escucha, siempre accesible al más humilde; valeroso, tener el valor de decir la verdad y no lo que el pueblo quiere oír; tomar las decisiones difíciles aun y cuando sean impopulares; no olvidar a las minorías; alguien que construye.

Más importante aún, un líder político debe de ser, sobre todo, íntegro y transparente en su actuar; humilde y accesible, líder de todos, aceptar responsabilidad. Steven Hayward, en su libro sobre grandes líderes políticos (Hayward, 2005), dice: "La grandeza de un líder político radica en su carácter. El buen carácter no cambia a través del tiempo, tiene cualidades eternas, y siempre será algo que puede ser cultivado".

## Función pública

El Comité Jurídico Interamericano (2014) determina que la función pública es toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado, o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos. El

servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, que ha sido creada y controlada para asegurar —de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro—, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.

## El funcionario público

El funcionario público es un empleado público; es un trabajador que desempeña funciones en una empresa u organismo del Estado; fue electo, nombrado o seleccionado. ¿Quién paga su salario? El contribuyente. Ahora bien, dadas las características culturales de cada país en el mundo, no existe un documento universal sobre los valores éticos para ser aplicado a todos los países; sin embargo, existen valores que son comunes en muchos de estos: actitud innovadora, amigable, trabajar en equipo, capacidad para el cargo, confiable, comunicativo, calidad en el trabajo, compromiso con la sociedad, espíritu de servicio, franqueza, honestidad, imparcial, lealtad a la constitución, liderazgo, mérito, mejora continua, objetividad, presentación, profesionalización, rectitud, respeto, responsabilidad, sencillez, sensibilidad, tolerancia, transparencia, uso correcto del poder otorgado (UGT, 2013).

Vamos a explorar, a continuación, tres aspectos específicos de la función pública, el funcionario: su conducta y la sana crítica; el fracaso y el cambio, y el conflicto de intereses.

## Su conducta y la sana crítica

A los ojos de la democracia, el funcionario público no es un bien, es un mal necesario. Hay que conceder a los funcionarios cierto poder; porque, sin ese poder, ¿de qué servirían? Pero las apariencias externas del poder no son indispensables para la marcha de los negocios. Hieren inútilmente la vista del público. En la democracia los funcionarios mismos sienten perfectamente que no han obtenido el derecho de colocarse por encima de los demás por su poder, sino bajo condición de descender al nivel de todos por sus maneras.

*Yo no podría imaginar a nadie más unido en su forma de obrar, ni más accesible a todos y, además, atento a las peticiones y cortés en sus respuestas, que a un funcionario público en los Estados Unidos. Me agrada ese caminar natural del gobierno de la democracia. Esa fuerza interior inherente a la función, más que en el funcionario, en el hombre, más que en los signos exteriores del poder, advierto algo viril que admiro (De Tocqueville, 1831).*

La cualidad más grande de una democracia es el libre acceso al funcionario público y, por ende, a las instituciones, característica fundamental de un buen gobierno. Sin embargo, pareciera que, media vez llegan al poder, las reglas cambian y las normas son: las apariencias externas de poder, la prebenda personal, la conveniencia propia y, más grave todavía, la falta de cortesía básica, aun desdén, con aquellos que los eligieron, olvidándose de que son estos los que pagan sus prerrogativas y privilegios. El antídoto a esta enfermiza transformación es la sana y dura crítica del funcionario público. Esta es, para la democracia, como el buen aceite para un motor; es un primordial requerimiento para su buen funcionamiento. Es obligación y deber de todo ciudadano fiscalizar constantemente el rendimiento del funcionario público y de su comportamiento dentro del marco de las obligaciones de su cargo, de su conducta personal dentro de las normas aceptadas por nuestra sociedad, y exigir el respeto incondicional de nuestras instituciones. Claro, siempre y cuando esta sea sana y bien intencionada, transparente y expresada con el debido respeto. Es necesario enfatizar que cuando la crítica y la respuesta se degeneran en acusaciones de tipo personal, de cuestionable lenguaje, de calificativos y actuaciones que bordan en lo infantil, entonces, el buen aceite deja de funcionar; la democracia sufre, se escuchan chillidos y fricciones, no produce resultados, su potencia y energía se consumen en directos y retuerces. Es también el deber y obligación de todo funcionario público el aceptar la sana crítica con humildad y madurez. La vida pública es vivir en una pecera, a la vista y escrutinio constante de otros. ¿Incomodo? Por supuesto. Pero de saber anticipado y aceptado como tal. El comportamiento de nuestros funcionarios debe de ser digno en público, moral en privado. Digno en que no puede ni debe herir el sentir de un pueblo; las muestras de opulencia dejan cicatrices difíciles de sanar, prácticas que inevitablemente llevan al resentimiento y al irrespeto de sus gobernantes, y eventualmente al desorden y a la anarquía. Dignos en sus maneras y lenguaje, en su trato del ciudadano, por convicción no por conveniencia propia. La ambición es legítimo anhelo de superación; pero ¿cuándo se convierte en ese desordenado y dañino deseo de poder? Cuando el interés propio está por encima de todos y todo; y es precisamente esa desenfrenada codicia del funcionario público la que lleva a los pueblos al fracaso; esa ambición de sus mal llamados líderes es el triunfo personal y temporal de estos, refugio de su fracaso, preámbulo de Estados fallidos.

## El fracaso y el cambio

La actitud del anglosajón ante el “fracaso” ha sido siempre una paradoja digna de un análisis imparcial y serio. Análisis que inevitablemente concluye con expresiones de admiración y

respeto. Winston Churchill definía el éxito como “ir de fracaso en fracaso y terminar siempre con el mismo entusiasmo”. ¿De qué otra manera hubiera podido sir Churchill procesar exitosamente una empresa tan frustrante como la segunda guerra mundial? Thomas Edison, inventor de la lámpara incandescente, llegó a los 10 000 intentos fallidos antes de lograr su meta; y con cada fracaso decía: “He descubierto una nueva forma de cómo no lograr el resultado esperado”. Un CEO de gran visión, quien a su llegada a la Corporación impuso un muy bien estructurado programa al cual llamó: “Se permite fracasar”. La premisa era que no existen fracasos, solo éxitos parciales que eventualmente llevan al tan anhelado triunfo. Pronto se evidenciaron los efectos laterales: incremento en la iniciativa personal, propensión a tomar riesgos, innovación en métodos y procedimientos, mejora en servicio al cliente, nuevos productos. El resultado más apreciado por los accionistas, claro está, fue el mejorado rendimiento financiero y sus consecuentes incrementos en el valor bursátil de la Corporación.

Es interesante notar que esta actitud tan positiva ante el fracaso tiene una representación en las matemáticas: el simplex método, usado en operaciones de investigación, el cual plantea que una problemática tiene una sola solución óptima, pero que para llegar a ella se necesitan varias iteraciones de soluciones interinas. En nuestro ámbito, el fracaso conlleva un estigma sumamente negativo, con un calificativo de terminación fatal; el tratar y fallar es ser un fracasado; donde se premia el efímero éxito, una nota, y no la perseverancia y la trayectoria. Esta actitud inhibe la iniciativa, la innovación, la perseverancia, el tomar riesgos; nos vuelve ansiosos de resultados al corto plazo. Nuestros líderes políticos —de toda bandera, color y dogma— fomentan esta actitud demandando resultados contra objetivos inalcanzables, cuyo inevitable desenlace es remplazar al titular; el chivo expiatorio. Asumiendo que los funcionarios públicos fueron nombrados o elegidos por sus méritos y cualificaciones, debemos de exigirles que se equivoquen, que fracasen, que se embarquen en la búsqueda de la solución óptima, que no se rindan; como los sajones, que se atrevan, que traten, que perseveren, que entiendan que la solución óptima es el resultado de tratar muchas veces. El cambio es una aventura para disfrutar, una ruta de muchas bifurcaciones, donde en cada una hay que parar, tomar aliento, tomar decisiones y seguir. Lo que menos necesitamos son funcionarios públicos inseguros, inertes, quejosos de la crítica; adictos a la planificación, alérgicos a la acción; temerosos de perder el puesto.

## Conflicto de intereses

¿Qué es el conflicto de intereses? Vamos a ilustrar el concepto a través de un sonado caso en Estados Unidos: la

crisis de ahorros y préstamos de la década de los ochenta y principios de los noventa, que llevó a la quiebra a 747 asociaciones financieras de ese tipo. El costo final de la crisis fue de unos 160 billones de dólares, de los cuales 125 billones fueron pagados directamente por el gobierno federal de Estados Unidos (US Senate, 1991). El escándalo, llamado *Keating Five*, fue generado por las actividades de una casa de ahorro y préstamo, Lincoln Savings and Loans, de Irvine, California. El presidente de Lincoln era Charles Keating, que finalmente cumplió cinco años de prisión por su corrupta administración. Las asociaciones de ahorro y préstamo fueron desreguladas en esa época, permitiéndoles hacer inversiones altamente riesgosas con dinero de sus depositantes. En cuatro años, los activos de Lincoln S&L aumentaron de 1.1 billones de dólares a 5.5 billones. Keating y otros operadores aprovecharon esta situación para establecer conexiones con miembros del Congreso, suministrando fondos para las campañas electorales a través de donaciones legales. La acusación central del asunto es que Charles Keating había hecho contribuciones millonarias a varios senadores de Estados Unidos a cambio de ayuda para contrarrestar los esfuerzos de reguladores federales, quienes desistieron de sus funciones, resultando en las desastrosas consecuencias antes mencionadas.

El reporte de la Comisión de Ética del Senado de Estados Unidos lee:

*Un conflicto de interés ocurre cuando un individuo u organización tiene intereses múltiples, y uno o varios de los cuales podrían corromper la motivación de un acto por otro. La presencia de un conflicto de interés es independiente de la ejecución de una incorrección. Por lo tanto, un conflicto de interés puede ser descubierto y voluntariamente distendido antes de que ocurra una corrupción. Una definición bastante popular es: Un conflicto de intereses es un conjunto de circunstancias que crean un riesgo que el juicio profesional o acciones sobre un interés primario se verán indebidamente influenciadas por un interés secundario. El Interés primario se refiere a los objetivos principales de la profesión o actividad, tales como la protección de clientes, la salud de los pacientes, la integridad de la investigación, los deberes del funcionario público, entre muchos otros. El interés secundario incluye no sólo la ganancia financiera, sino también tales motivos como el deseo de adelanto profesional, el deseo de hacer favores para familiares y amigos, beneficio propio o de organizaciones afiliadas. Los intereses secundarios no son tratados como malos en sí mismos, pero son objetables cuando se cree que tienen mayor peso que los intereses primarios. El conflicto en un conflicto de*

*intereses existe aun y cuando una persona no esté realmente influenciada por el interés secundario. Este existe si las circunstancias son tales que dan lugar a la razonable creencia, basados en experiencias pasadas y evidencia objetiva, que estas crean un riesgo que decisiones a tomar serán indebidamente influenciadas por estos intereses secundarios (US Senate, 1991).*

Muchas legislaciones en los países en vías de desarrollo no contemplan el conflicto de interés como delito. El funcionario público se ampara en “la ley no me lo prohíbe así que puedo hacerlo”, aun y cuando la ley no lo faculta. El conflicto de intereses genera la apariencia de corrupción, la cual produce en la población una desconfianza institucional y cierto desdén hacia el funcionario público, evidenciados por el persistente desprestigio de la clase política.

## Conclusión

Un líder político inspira y persuade a otros, a través de un mensaje claro y conciso, a actuar en beneficio de la nación. Debe ser, sobre todo, íntegro y transparente en su actuar, humilde y accesible, y poner el interés de la nación por sobre todo interés propio. La importancia de grandes líderes políticos es innegable. Líderes mediocres, líderes simples, transicionales, no son suficientes para los destinos de la nación. Se necesita de “grandes” líderes para lograr la sostenible prosperidad de nuestro pueblo. Las políticas populistas, diseñadas para el beneficio de los políticos, para asegurar su permanencia en el poder, debilitan la economía, empobreciendo a la clase media y empobreciendo aún más a los pobres. La pobreza no puede ser combatida a expensas del crecimiento económico participativo. Nuestros líderes deben comprender lo fácil que es destruir y lo difícil que es construir. Hemos definido y descrito en gran detalle que es un líder, sus características y sus valores. Ahora, nos corresponde a nosotros, los votantes, participar, exigir y echar por la puerta grande a todos aquellos “líderes” que no cumplan con nuestras expectativas. La nación así lo demanda.

## Referencias

- Barnard, Chester I. *The Functions of the Executive* (Thirtieth Anniversary ed.). Cambridge, MA: Harvard University Press, 1968.
- Burns, James MacGregor. *Transforming Leadership: A New Pursuit of Happiness*. New York: Atlantic Monthly Press, 2003.
- Burns, James Macgregor. *Running Alone: Presidential Leadership—JFK to Bush II: Why It Has Failed and How We Can Fix It*. New York: Basic Books, 2006.
- Comité Jurídico Interamericano. Guía para el legislador. <http://www.oas.org/juridico/spanish/legmodel.htm>. Recuperado por Carlos Romero, 2/12/2014.
- Camic, C., Gorski, P.S., & Trubek, D.M. *Max Weber’s economy and society: A critical companion*. Stanford, CA: Stanford University Press. 2005.
- Copley, Frank Barley. *Frederick Taylor Winslow. Industrial Efficiency*. New York, London. Harper & Brothers 1923.
- Daniel Goleman, Richard Boyatzis, and Annie McKee. *Primal Leadership: Realizing the Power of Emotional Intelligence - Tapping into Your Team’s Emotional Intelligence*. Article published 4/8/2002. Harvard Business School. Working Knowledge, retrieved /12/1/2014. <http://hbswk.hbs.edu/archive/2875.html>
- De Tocqueville, A. ., & Bender, T. *Democracy in America*. New York: Modern Library. 1981.
- French, J.R.P., Jr., & Raven, B.H. The bases of social power. In D. Cartwright et al., *Studies in social power*. Ann Arbor: Institute for Social Research, 1959, pp. 150-167.
- Goleman, Daniel. *Primal Leadership: Realizing the Power of Emotional Intelligence*, Harvard Business School Press, 2002.
- Hayward, Steven. *Greatness: Reagan, Churchill, and the Making of Extraordinary Leaders*, New York: Crown Forum, 2005.
- Hery Serzo. Artículo publicado en la revista *Management Today* en español.
- Sección “Clásicos de la Gerencia”, *Gerencia participativa es una aportación de Parker Follet*. Diciembre de 1983, pp 37-38.
- Juan Carlos Cubeiro. <http://juanenciso06.blogspot.com/> Recuperado Noviembre 24, 2014, de <http://juanenciso06.blogspot.com/2012/05/las-7-s-del-lider-emocional.html>
- Luisa Fernanda Orozco, <https://prezi.com>. Recuperado Noviembre 20, 2014 de [https://prezi.com/zrritfzbdj\\_s/teoria-cientifica-por-frederick-taylor/](https://prezi.com/zrritfzbdj_s/teoria-cientifica-por-frederick-taylor/).
- McCall, M.W. Jr. and Lombardo, M.M. (1983). *Off the track: Why and how successful executives get derailed*. Greenboro, NC: Centre for Creative Leadership
- Mary P. Follett : *Creating Democracy, Transforming Management*, Tonn, Joan C., New Haven: Yale University Press, 2003.
- Martin Luther King, Jr. *BrainyQuote.com*. Recuperado November 24, 2014, from *BrainyQuote.com*. [www.brainyquote.com/quotes/quotes/m/martinluth166528.html](http://www.brainyquote.com/quotes/quotes/m/martinluth166528.html)
- Mulder, M., De Jong, R.D., Koppelaar, L., & Verhage, J. (Power, situation and leaders’s effectiveness: an organizational field study. *Journal of Applied Psychology*, 1986. 71, 566-570.

- Posner, James M. Kouzes, Barry Z. (2003). *The Leadership Challenge Workbook* (1st ed.). Hoboken: John Wiley & Sons.
- Raven, B.H., & French, J.R.P., Jr. Group support, legitimate power, and social influence. *Journal of Personality*, 1958, 26, 400-409.
- Raven, B., & French, J. Group support, legitimate power, and social influence. *Journal of Personality*, 1958, 26, 400-409.
- Raven, B. H. Social influence and power. In I.D. Steiner & M. Fishbein (Eds.), *Readings in contemporary social psychology*. New York: Holt, Rinehart, & Winston, 1965, pp. 371-382.
- Schmidt, Eric, and Jared Cohen. *The New Digital Age: Reshaping the Future of People, Nations and Business*. 2013.
- Stogdill, R.M. (1974). *Handbook of leadership: A survey of the literature*, New York: Free Press
- Tannenbaum, A.S. and Schmitt, W.H. (1958). "How to choose a leadership pattern". *Harvard Business Review*, 36, March-April, 95-101.
- Stogdill, R.M. *Manual de liderazgo: Un estudio de la literatura*. Nueva York: Free Press. (1974)
- UGT. Estableciendo la función, los valores y el perfil del servidor público. UGT. 2013.[http://courseware.url.edu.gt/Facultades/Facultad%20de%20Ciencias%20Pol%C3%ADticas%20y%20Sociales/Gesti%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20Territorial/Modulo%205/Tema4/Tema4/estableciendo\\_la\\_funcin\\_los\\_valores\\_y\\_el\\_perfil\\_del\\_servidor\\_publico.html](http://courseware.url.edu.gt/Facultades/Facultad%20de%20Ciencias%20Pol%C3%ADticas%20y%20Sociales/Gesti%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20Territorial/Modulo%205/Tema4/Tema4/estableciendo_la_funcin_los_valores_y_el_perfil_del_servidor_publico.html). Recuperado por Carlos Romero 2/12/2014.
- United States Senate Select Committee on Ethics. Preliminary inquiry into allegations regarding Senators Cranston, DeConcini, Glenn, McCain, and Riegle, and Lincoln Savings and Loan: Open session hearings before the Select Committee on Ethics, United States Senate, One Hundred First Congress, second session, November 15, 1990, through January 16, 1991. Washington D.C.: Government Printing Office, 1991.
- United States Senate Select Committee on Ethics. Senate Select Committee on Ethics, Investigation of Senator Alan Cranston together with Additional Views, Report of the Senate Select Committee on Ethics, S. Rep. No. 223, 102d Cong., 1st Sess. 36 (November 20, 1991). Washington D.C.: Government Printing Office, 1991.
- Weber, Max, Guenther Roth, and Claus Wittich. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Vol. 1. Berkeley: U of California, 1978.
- Wolf, William B. "The Basic Barnard: an Introduction to Chester I. Barnard and His Theories of Organization and Management". Ithaca, NY: New York State School of Industrial and Labor Relations, Cornell University. 1974

# Institucionalismo y nuevos enfoques políticos

Manuel Menéndez-Alzamora<sup>1</sup>

Recibido: 19/09/2014 - Aceptado: 15/12/2014

## Resumen

Después del dominio en la Ciencia Política de las corrientes conductistas se produce, desde finales de los años setenta y principios de los noventa, una recuperación del institucionalismo, lo que ha sido denominado *nuevo institucionalismo*, algo que de manera simbólica se conoce como la reincorporación del Estado (Almond, 1985). Esta *reincorporación del Estado* es un fenómeno ciertamente intenso en los Estados Unidos en la medida que el Estado nunca desapareció del todo, en la tradición europea, de la Ciencia Política (Peters, 2003); particularmente esto es cierto en la tradición española. Este artículo aborda el tema desde la historia y sus principales postulados, haciendo una reflexión al respecto de la institucionalidad del Estado y los nuevos enfoques políticos.

## Palabras clave

Institucionalidad, enfoques políticos, procesos políticos integradores.

## Abstract

A recovery of institutionalism was produced after the dominance of behaviorist approaches in the Political Sciences from the late seventies to the beginning of the nineties; this has been called "new institutionalism." It is something that has somehow been symbolically called the "reincorporation of the State" (Almond, 1985). This State reincorporation is a rather intense phenomenon in the United States in the way that the State never disappeared in its entirety in the European tradition of the Political Sciences. (Peters, 2003); this is particularly true in the Spanish tradition. This article addresses the topic from a historical point of view and its main postulates, reflecting on the institutionality of the State and the new political approaches.

## Keywords

Institutionality, political approaches, integrating political processes.

<sup>1</sup> Manuel Menéndez Alzamora es Doctor en Derecho por la Universitat de València. Es autor del libro *La generación del 14* (Madrid, Siglo XXI, 2006), que obtuvo el Premio Nacional de la Asociación Española de Ciencia Política (Aecpa) al mejor libro editado en 2006 y el XI Premio Nacional Ángel Herrera 2007 al mejor trabajo de investigación. Cuenta con múltiple trabajo intelectual en publicaciones de libros y artículos especializados, capítulos en obras colectivas y trabajos en actas de congresos nacionales e internacionales. Su labor docente ha estado ligada a la Ciencia Política en los ámbitos de la Teoría del Estado, Teoría Política y el Pensamiento Político, así como a las Libertades Públicas, los Derechos Fundamentales y las Instituciones Políticas como profesor de "Teoría Política", "Fundamentos de Ciencia Política", "Pensamiento Político Contemporáneo", "Libertades Públicas" y "Derecho de la información", entre otras asignaturas impartidas a lo largo de 23 cursos académicos completos con dedicación plena y exclusiva. Profesor del Área de Ciencia Política y de la Administración. Director académico adjunto en el Máster en Liderazgo Político y Dirección de Instituciones político-administrativas (on line) de la Universidad de Alicante, España.

## I. Institucionalismo y Ciencia Política

El movimiento del nuevo institucionalismo toma nombre y se inicia en el texto de James March y Johan Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", de 1984 (March y Olsen, 2003). Como señalan David Marsh y Heather Savigny, este nuevo institucionalismo significa muchas cosas (March y Savigny, 2004). Hall y Taylor proponen tres formas principales de nuevo institucionalismo: elección racional, sociológico e histórico (Hall y Taylor, 1996). Por su parte, Peters plantea una tipología con siete variantes: normativo, elección racional, histórico, empírico, sociológico, instituciones de representación de intereses e institucionalismo internacional (Peters, 2003). Por último, Lowndes propone tres corrientes en el institucionalismo: internacional, histórico y empírico que presenta como contrapeso a la clásica diferenciación entre la elección racional y la aproximación normativa (Lowndes, 2002).

De entre todas estas propuestas vamos a decantarnos por el esquema de Guy Peters, que plasma este nuevo institucionalismo en seis direcciones que son: institucionalismo normativo, institucionalismo de la elección racional —*Rational Choice Institutionalism*—, institucionalismo histórico —*Historical Institutionalism*—, institucionalismo empírico —*Empirical Institutionalism*—, institucionalismo social —*Social Institutionalism*— e institucionalismo internacional —(International Institutionalism)—. Consideramos que las cuatro primeras configuran el núcleo duro del genuino institucionalismo politológico, mientras que las dos últimas han encontrado también desarrollo en los ámbitos de la Sociología, los estudios de Relaciones Internacionales y el Derecho Internacional Público. Vamos a dar las claves interpretativas de cada uno de estos cuatro enfoques primarios.

## II. El nuevo institucionalismo

El institucionalismo normativo es el modelo matriz de esta recuperación moderna de la perspectiva después del periodo *behaviourista*. Frente al individualismo del conductismo, el institucionalismo normativo considera que, aun siendo importantes los individuos, es más determinante en su modo de actuar la pertenencia a una serie de instituciones políticas. Esa pertenencia no tiene naturaleza obligatoria o coercitiva, sino que es normativa, esto es, los individuos se sienten inducidos a actuar no obligados por las normas de la institución, sino empujados e imbuidos por los valores que estas representan. De tal manera que son las instituciones las que de alguna manera influyen y moldean el comportamiento de los individuos.

Esta distinción la plasman March y Olsen, diferenciando procesos políticos aditivos e integradores. En los primeros, la acción de los individuos ante las organizaciones está en función del interés particular. Por el contrario, en los procesos integradores, los individuos participan en las organizaciones y en las instituciones no por cálculos racionales de maximización del interés, sino porque se sienten comprometidos con la legitimidad y los valores que la institución transmite (March y Olsen, 1989).

Por ello, desde una perspectiva sociológica, también se ha denominado a esta corriente *institucionalismo mítico*, respondiendo con este calificativo a la idea de que los individuos no actúan como partes desgajadas de un todo, sino respondiendo de manera conjunta, socializados, por valores o relatos de naturaleza subjetiva, como son los propios mitos. Por ello los antecedentes de este enfoque pueden cifrarse en autores de gran peso en la tradición sociológica, como Max Weber y Émile Durkheim. Para el sociólogo francés los símbolos desempeñan una función primaria en la socialización de los individuos. Más recientemente, en esta línea, Philip Selznick diferenció entre organizaciones como instituciones normativas o como instituciones que expresan la acción racional (Selznick, 1949).

Los inspiradores de este enfoque recuperador del institucionalismo son los mencionados March y Olsen, y se encuentra desarrollado en algunas de sus publicaciones más importantes (March y Olsen, 1984). Para ellos, y desde este enfoque, una institución sería un "conjunto de reglas y valores, normativos y no cognitivos respecto de la manera en que influyen sobre los miembros institucionales, como también el conjunto de rutinas que se desarrollan para poner en ejecución e imponer esos valores" (Peters, 2003).

El segundo enfoque es el institucionalismo de la elección racional —*Rational Choice Institutionalism*—. Si las teorías de la elección racional basan su análisis en el estudio de la conducta individual que desemboca en la adopción de una elección, de una opción, la versión institucionalista de este gran enfoque *behaviourista* colocará a las instituciones políticas en el punto intermedio entre la deliberación racional del individuo y la consecuencia final de tal opción individual convertida en acción social. Como señala Guy Peters, "las instituciones son interpretadas como conjuntos de reglas e incentivos que fijan las condiciones para la racionalidad restringida y establecen un «espacio político» dentro del cual pueden funcionar muchos actores independientes (...) las instituciones como mecanismo para canalizar y constreñir la conducta individual" (Peters, 2003).

Las teorías de la *Racional Choice* se han desarrollado con profusión y en diferentes orientaciones. Es por ello que Guy Peters, a la hora de analizar el institucionalismo que entronca con estas teorías, lo hace diferenciando tres grandes ámbitos. 1) El que concibe las instituciones políticas como conjunto de reglas o como reglamentaciones expresadas en un lenguaje compartido por la comunidad, que establecen: cómo y quién toma las decisiones, cómo se maneja la información necesaria para adoptarlas y cómo se integran las decisiones individuales en las colectivas (Kiser y Ostrom, 1982). Desde esta perspectiva, Elinor Ostrom identifica las instituciones con un conjunto de reglas que los miembros de una organización o una institución aceptan cumplir en espera de obtener determinados beneficios (Ostrom, 1990). Podríamos decir que los individuos racionalizan su toma de decisiones en el marco previsto por la reglamentaciones que regulan la vida colectiva de las organizaciones.

Una variedad de esta interpretación de las instituciones como conjunto de reglamentaciones que ordenan la acción colectiva es la que se extrae de autores como Kenneth Arrow o James Buchanan. Las instituciones reglamentan de manera anticipada cómo se toman las decisiones; y si hipotéticamente surge algún problema, entonces las reglas detallan qué actor dominante o de qué manera se ha de adoptar la opción final. Esta es la idea de Arrow, y en la misma línea está lo plasmando por Buchanan y Tullock en *The Calculus of Consent* (Arrow, 1962). Una segunda variedad muy criticada es la que observa a los individuos dentro de las instituciones como maximizadores del beneficio personal; y para ello utilizan las instituciones y su propia estructura organizativa. Trabajos destacados en esta línea son los de William Niskanen, Anthony Downs, Fiorina y Krehbiel, entre otros (Aldine-Atherton, 1971; Downs, 1967; Elgar, 1994; Fiorina, 1996; Krehbiel, 1991; Niskanen, 1971).

2) El relativo a la perspectiva de los modelos articulados sobre la relación jefe-agente, en la que un dirigente en el seno de una organización no actúa racionalmente para maximizar su beneficio propio —sería el modelo anterior—, sino que su objetivo de interacción institucional es obtener más dotaciones presupuestarias, ampliar el aparato burocrático a su disposición o aumentar su “espacio político” de actuación. Esta perspectiva queda señalada en diferentes trabajos de los que destacamos algunos recientes editados en los noventa, así los de Wildavsky y Blais y Dion (Blais y Dion, 1992).

3) El que fusiona el institucionalismo con las teorías de la elección racional en su variante más empírica de la teoría del juego. En este escenario planteamos un conjunto de juegos entre dos grandes tipos de actores, unos

interactuando sobre otros, generalmente legisladores ante burócratas. La característica diferencial ahora es que en el diseño de este juego se prevé el acatamiento de normas y reglamentos institucionalizados. Ya no es un juego abierto y desentendido, sino estructurado institucionalmente. Por ello entran en funcionamiento factores como la desobediencia o la deserción. El interés se centra ahora en el diseño de estrategias de máxima cooperación que castiguen lo menos posible y generen recompensas. En otros términos, el acatamiento y el cumplimiento de las reglas institucionales generan resultados compensados para los actores que juegan con múltiples variables, siempre con el horizonte final de maximizar réditos. Autores interesantes que han trabajado en esta dirección durante los noventa son F. W. Scharpf y R. L. Calvert (Scharpf, 1995).

El tercer enfoque es el institucionalismo histórico—*Historical Institutionalism*—. Desde esta perspectiva, se incide en los efectos temporales de las estructuras institucionales. Cuando se forma una institución política genera —a partir de sus normas constitutivas y de su estructura primigenia— un impacto cuyos efectos se prolongan en el tiempo y son difíciles de cambiar; se toma un rumbo cuya inercia es difícil de alterar y que en la terminología de este modelo de institucionalismo se denomina *dependencia del rumbo*. Esta huella originaria no se reproduce en el tiempo histórico de manera mecánica o directa, sino que puede sufrir procesos adaptativos y evolutivos más complejos.

## Reflexiones

Entre los autores que han reflexionado en esta dirección se encuentran Theda Skocpol, S. Krasner, Peter Hall y Steinmo, Thelen y Longstreth (Krasner, 1984; Skocpol, 1992; Steinmo, Thelen y Longstreth, 1992). La esfera socioeconómica es la preferida por estos autores para enmarcar las reflexiones sobre la dependencia del rumbo institucional, especialmente en el sector público. Para estos autores una institución es una idea más vaga y amplia que lo planteado en otras perspectivas y hace referencia a reglamentaciones, procedimientos y estructuras gubernamentales. Por ejemplo, las leyes electorales pueden configurar instituciones con un fuerte impacto histórico en la medida que condicionan a lo largo del tiempo muchas de las políticas de los partidos y los agentes sociales.

Un elemento destacado como básico para entender el institucionalismo histórico es el influjo de las ideas. En este aspecto, el autor de referencia es Peter Hall, cuyos estudios sobre el impacto de las ideas económicas —las corrientes keynesiana o monetarista— en el mundo de la política ha alcanzado gran relevancia (Hall, 1986; Hall

y Taylor, 1996). Existen determinadas organizaciones, más allá del estricto ámbito económico, fuertemente determinadas en su estructura y comportamiento por las ideas motrices fundacionales, por ejemplo, las instituciones y las organizaciones ecología y ambientalistas, o las instituciones médicas y sanitarias.

El cuarto enfoque es institucionalismo empírico —*Empirical Institutionalism*—. Los autores de esta corriente aparecen en sus formulaciones muy próximos, junto con los normativos, a los primeros institucionalistas y utilizan categorías muy clásicas o convencionales (Peters, ...). En la medida que las instituciones gubernamentales determinan las políticas y las decisiones de la vida colectivas, los empíricos tratan de cifrar el grado de influencia y el impacto de las fórmulas institucionales en la cotidianidad política. ¿Qué forma política institucional es la que mejor se adapta y mejores resultados ofrece a una sociedad determinada? Esta pregunta recuerda de manera muy próxima a las formulaciones clásicas del institucionalismo que analizaban los regímenes políticos y sus tipologías. En determinado momento la respuesta a esta cuestión puede resultar difícil por la falta de perspectiva histórica que apoye o refute el funcionamiento de las instituciones, pero los empíricos sustituyen esta falta de recorrido temporal con apoyos teóricos.

Varias son derivaciones relacionadas con el tipo de parámetros de comparación sobre los que los autores trabajan. La primera es la diferencia entre las instituciones del gobierno presidencialista y el parlamentario: cuáles son más estables —estabilidad en clave de exitosa permanencia en el tiempo—; qué capacidad legislativa tienen —en qué contexto la elaboración de leyes resulta más fluida o más difícil y con más obstáculos que salvar—; qué tipo de políticas son capaces de implantar —intervenciones simples o más complejas y radicales— (Weaver y Rockman, 1993). En definitiva detrás de todos estos interrogantes estaría la pregunta de Arendt Lijphart sobre qué tipo de gobiernos son capaces de gobernar más eficazmente, resumiendo en la idea de eficaz varios de los parámetros antes presentados (Lijphart, 1984).

Una segunda versión del institucionalismo empírico es la que gira en torno a los debates sobre los denominados *gobierno dividido, instituciones separadas o cohabitación*, esto es, aquellas situaciones institucionales en las que los partidos o las personas que lideran y gobiernan en las instituciones son de signo ideológico contrario o al menos diferente. Esto sucede cuando la mayoría de las cámaras y la presidencia en los Estados Unidos no coinciden, o cuando el presidente de la República y el jefe del gobierno

en Francia son de signo político diferente o contrario. ¿En qué situación se toman decisiones políticas con mayor eficacia? (Fiorina y Sudnquist, 1988; Jones, 1995; Duverger, 1991).

Una última versión del institucionalismo empírico investiga sobre la institucionalización de los parlamentos de los cuerpos legislativos. El origen de esta perspectiva se encuentra en el análisis de Nelson Polsby —realizado en 1968— sobre la institucionalización de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos (Polsby, 1968). Durante la década de los ochenta y los noventa han florecido múltiples estudios sobre el funcionamiento institucional de las cámaras legislativas, preguntándose por su grado de institucionalización: qué nivel de profesionalización tienen sus miembros; cuál es su régimen de dedicación; cuáles son —si existen— los valores compartidos entre los miembros de las cámaras, independientemente de sus filiaciones partidistas e ideológicas.

## Referencias

- Almond, G.A. (1988). "The Return to the State", *American Political Science Review*, n.º 82, pp. 853 a 874. P. B. Evans, D. Rueschmeyer y T. Skocpol, *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
- Arrow, K. (1974). *Social Choice and Individual Values*, Nueva York, Wiley [Traducción española: *Elección social y valores individuales*, Madrid, Ministerio de Hacienda, 1974].
- Blais, A. y Dion, S. (1991). *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press.
- Buchanan, J.M. y Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundation of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Calvert, R.L. (1995). "The Rational Choice Theory of Institutions: Implications for Design", en D. Weimer (Comp.), *Institutional Design*, Dordrecht, Kluwer.
- Elgar, E., Downs, E. (1994). *Inside Bureaucracy*, Boston, Little Brown, 1967
- Fiorina, M.P. (1996). *Divided Government*, Boston, Allyn and Bacon. (2.ª ed.).
- Fiorina, M.P. en J.L. (1988). Sudnquist, "Needed: A Political Theory of the New Era Coalition Government in the United States", *Political Science Quarterly*, n.º 103, pp. 613 a 635.
- Hall, P. y Taylor, R. (1996). "Political Science and the Three New Institutionalism", *Political Studies*, 44 (4), pp. 936 a 957.
- Hall, O. (1996). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Nueva York, Oxford

- University Press, 1986; *The Power of Economic Ideas*, Princeton, Princeton University Press, 1989; Peter Hall y C.R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalism", *Political Studies*, n.º 44, pp. 952 a 973.
- Jones, C.O. (1987). *Separate but Equal Branches: Congress and the Presidency*, Chatham, Chatham House, 1995; Maurice Duverger, *Les regimes semi-présidentiels*, París, Presses Universitaires de France.
- Kiser, L. y Ostrom, E. (1982). "The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches", en Elinor Ostrom (Comp.), *Strategies of Political Inquiry*, Beverly Hills, Sage, p. 179. Cit. por: B. Guy Peters, op. cit., p. 85.
- Krehbiel, K. (1991). *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Krasner, S. (1984). "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics", *Comparative Politics*, n.º 16, pp. 226 a 246.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven, Yale University Press.
- "Democracies: Forms, Performance and Constitutional Engineering", *European Journal of Political Research*, n.º 25, 1994, pp. 1 a 17.
- Lowndes, V. (2002). "Institutionalism", en David Marsh y G. Stoker (Eds.), *Theory and Methods in Political Science*, Basingstoke, Palgrave, pp. 90 a 108.
- Marsh, J. y Olsen, J. (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, n.º 78, pp. 738 a 749.
- March, J. y Olsen, J. P. (1989) *Rediscovering Institutions*, Nueva York, Free Press, pp. 118 y ss. Cit. por: B. Guy Peters, op. cit., pp. 47 y 48.
- Marsh, D. y Savigny, H.,(2004) "Political Science as a Broad Church: The Search for a Pluralist Discipline", *Politics*, vol. 24, n.º 4, September, p. 157.
- Ostrom, E. (1994) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions of Collective Action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; Elinor Ostrom, R. Gardner y J. Walter, *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Niskanen, W. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton.
- Peters, G. B., (2003) *Institutional Theory in Political Science*, Londres, Pinter, 1999 [Traducción española: *El nuevo institucionalismo*, Barcelona, Gedisa, p. 44.]
- Pierce, R. (1991). "The Executive Divided Against Itself: Cohabitation in France 1986-1988", *Governance*, n.º 4, pp. 270 a 294.
- Polsby, N. (1968). "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives", *American Political Science Review*, n.º 62, 1968, pp. 144 a 168.
- Scharpf, F.W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview Press.
- Selznick, P., (1949) *TVA and the Grass Roots*, Berkeley, California University Press, Cit for B. Guy Peters, p. 47.
- Sobre la cuestión de la complejidad en las políticas implementadas: R.K. Weaver y B.A. Rockman, *Do Institutions Matter?: Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington, Brookings Institution, 1993.
- "Sovereignty: An Institutional Perspective", *Comparative Political Studies*, n.º 21, 1988, pp. 66 a 94. S. Steinmo, K. Thelen y F. Longstreth, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992 [Traducción española: *Los orígenes de la política social en los Estados Unidos*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1996].
- Wildavsky, A. (1992). *The New Politics of the Budgetary Process*, Nueva York, Harper Collins (2.ª ed).

# La política de la migración en El Salvador desde un contexto global

Ann Olesén<sup>1</sup>

Recibido: 27/09/2014 - Aceptado: 10/11/2014

## Resumen

En el artículo trato de visualizar la política de la migración de El Salvador a través de un recorrido de investigaciones internacionales. La migración ahora no es un fenómeno temporal, sino es una política del Estado como parte de una estrategia de desarrollo para resolver los problemas de la pobreza. Es un proceso político y la creación de una cultura de migración donde las claves para entender ese proceso son las remesas y la feminización de la migración. El regreso de emigrantes implicaría un costo alto a la economía nacional, tanto por la reducción de ingresos como para la reintegración en la sociedad.

## Palabras clave

Migración, política, remesas, cultura, feminización.

## Abstract

In the article I try to visualize the politics of migration in El Salvador going through international research. Migration is no longer a temporary phenomenon but a policy of the state as part of a development strategy to solve the problems of poverty. It is a political process that creates a culture of migration where the keys to understanding this process are remittances and the feminization of migration. The return of emigrants would imply a high cost to the national economy through a reduction of income and their reintegration into society.

## Keywords

Migration, politics, remittances, culture, feminization.

*“Los movimientos físicos a través del espacio es lo natural, normal, dada la vida social humana; lo que es anormal, cambiante e históricamente construido es la idea que sociedades humanas necesitan construir fronteras e instituciones políticas que definen y restringen la movilidad espacial en manera particular, regularizadas, en una manera que la inmovilidad sea la norma” (Favell, 2008:271.)*

## Introducción

En una investigación que hice sobre la organización de mujeres en movimientos locales de El Salvador (Olesén, 2008), Marta me contó que ella tiene dos hijas en Estados Unidos. Se fueron allá para tratar de mejorar sus vidas y ayudar a su familia. *“Ellas no se sienten bien, conscientes de que el país no es el de ellas”* —dice Marta—. Y continúa:

<sup>1</sup> La autora es profesora e investigadora de la Escuela de Antropología de la Utec, es Doctora en Filosofía con especialidad en la pedagogía antropológica, Maestría en Ciencias Sociales, Licenciatura en Ciencias Sociales, programa de investigador dentro de Ciencias del Comportamiento Humano, Licenciatura en Humanidades con especialidad en Antropología Social, titulaciones obtenidas en la Universidad de Estocolmo, Certificada en prensa sindical de la Escuela de Periodismo, Poppius. Posee un Curso Superior sobre la filosofía de Simone de Beauvoir, de la Universidad de El Salvador. E-mail [annolesen@outlook.com](mailto:annolesen@outlook.com) y [annolesen@hotmail.com](mailto:annolesen@hotmail.com)

*Nosotras arrendamos (la tierra) para trabajar la milpa. Casi la mayoría de las personas alquila para trabajar en los cultivos de maíz, frijoles... Solo para sobrevivir, nada más. Fíjate que en eso es muy difícil. ¿Sabes que cada familia sabe de dónde sobrevive? Por ejemplo, en estos casos, alguien tiene que tomar la decisión y decir que 'yo voy a ver a dónde hay trabajo'.*

La pobreza es un motivo para que la gente deje sus casas por un futuro poco firme en un país a menudo extraño. "Es la necesidad lo que empuja a los adolescentes a dejar el país, pero no es fácil tomar esta decisión. Pero ¿qué hay que hacer cuando no hay trabajo?", me dijo un político salvadoreño de la derecha. La migración puede ser vista como una respuesta a la sociedad por la falta de educación y trabajo, como por la creciente violencia (Olesén, 2008).

En julio 2010, El Salvador fue anfitrión de una conferencia iberoamericana sobre migración y desarrollo, ofreciendo un espacio para discutir cómo facilitar el proceso de migración, las transferencias de dinero, y cómo esas transferencias tienen un impacto significativo en el desarrollo socioeconómico de los países emisores. La conferencia señaló la importancia de divulgar conocimientos sobre el papel significativo que los migrantes tienen en el desarrollo de sus países de origen y cómo visibilizar los costos que los países emisores tienen para la educación y pérdida de capital humano, negando con esos hechos que los migrantes sean una carga para los países recibientes. Los y las participantes indicaron la importancia de fortalecer los lazos con la diáspora por encima del tema de las remesas. Lo que fue discutido es que ellos, como países emisores, deberían tomar un papel mucho más activo para influir en los migrantes para que hagan inversiones en sus países de origen en forma de programas y proyectos que estimularan el intercambio de conocimiento y regresos temporáneos en apoyo de asistencia técnica, promoción de inversiones y el desarrollo de encuentros virtuales. El uso de la tecnología informática en ese trabajo tiene la meta de apoyar a los migrantes, así ellos continúan enviando remesas e invierten en sus países de origen.

Entonces, la migración puede ser vista por los migrantes como una solución para salir de la pobreza y una respuesta a una sociedad que no logra ofrecer trabajo y condiciones dignas para estudiar a todos, pero que lucha para facilitar el proceso a través convenios y compromisos políticos y el fortalecimiento de los lazos con los migrantes en sus países de residencia. Me pregunto si el Estado está mirando la migración como una institución social y política para resolver los problemas de pobreza. En la Antropología

una institución social es una práctica, una estructura práctica o formal, que se mantiene y se reproduce de forma independiente de las personas que en un momento dado aparecen en ella (Eriksen, 2000:42). ¿Estamos mirando la institucionalización de la migración como parte del proceso de desarrollo del país, tomando en cuenta la importancia de las remesas para la economía de El Salvador?

El 3 de octubre de 2014, el Ministerio de Hacienda presentó el Proyecto de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2015, por 4. 823 millones de dólares, con un incremento del 3 % en relación con el votado para el 2014 (<http://www.mh.gob.sv>). En comparación, las remesas familiares han alcanzado 3.153.3 millones de dólares recibidos al mes de septiembre 2014, según el Banco Central de Reserva (BCR). Eso muestra la importancia de las remesas en la economía salvadoreña. El presidente del BCR, doctor Óscar Cabrera Melgar, en una reunión con las siguientes comisiones de la Asamblea Legislativa: Hacienda y Especial del Presupuesto; Economía y Financiera presentó un análisis completo sobre los principales indicadores económicos del país. Explicó que se tiene una proyección de crecimiento del 2,2 %; y en gran medida se debe al crecimiento de las remesas familiares al 8,1 %, que dinamizará el consumo privado (<http://bcr.gob.sv>).

La migración como estrategia de desarrollo del Estado llega a ser muy obvia con la declaración de un funcionario público que decía que los salvadoreños afuera son el mejor producto del país (Santillán, 2005:104). Uno puede concluir, como un representante de Unicef en una reunión de alto nivel en la Universidad de Tecnológica de El Salvador (Utec), el 29 de octubre 2014, que "con un nivel de remesas que corresponde a 18 % del PIB el Estado está usando su gente". Hay líderes de diferentes países que no quieren que sus migrantes regresen en una forma permanente porque eso implicaría una presión enorme a la economía nacional, tanto a causa de una reducción de las remesas como a un aumento en los costos para su reintegración en la sociedad.

## La historia de la migración de El Salvador

Es una historia larga que comenzó con su independencia y el cultivo del café. Las fincas de café siempre necesitaban jornaleros. Entonces comenzó la migración interna. Durante la gran depresión en el siglo XX, al fin de los años 20 y principio de los 30, cuando cayó el precio del café, la primera ola de emigrantes llegó a Honduras. Según Menjivar (2000), 25 000 salvadoreños se fueron a ese país en la década de 1930; y por el final de los 40 eran 100 000 salvadoreños los que vivían en Honduras. A mediados de los años 60 el número de salvadoreños en Honduras había aumentado a 350 000. La migración seguía incrementándose en esa

época por el desarrollo industrial y la diversificación de la agricultura del país, que creaba un desempleo en el área rural. La combinación de represión política, la guerra civil y la situación económica del país desde los años 70 ha cambiado radicalmente la ola mayor de migración que ahora se dirige hacia el Norte y al este cruzando el Atlántico. La gente sigue buscando maneras de emigrar. Nunca ha parado el sueño de una vida mejor, la oportunidad única para mucha gente de seguir adelante.

En el 2005, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presentó el "Informe sobre Desarrollo Humano, El Salvador 2005" (Idhes) titulado "Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones". Según el informe, el Ministerio de Relaciones Exteriores para el 2002 calculó que la población salvadoreña en los Estados Unidos iba a llegar a 2.5 millones; y eso es equivalente a 40 % de la población que vive en El Salvador. Según estudios demográficos (Teitelbaum, 2008), solo hay unos pocos países que pueden mostrar una tasa de migración de más de 10 % de su población. Esos países son Haití, Afganistán, Ruanda y Cuba. También México, conocido por su exportación de mano de obra a Estados Unidos, lo que indica que menos de 10 % de su población vive afuera del país.

## Los diferentes rostros de la migración

La migración tiene varios rostros y se expresa de diferentes maneras porque la decisión de marcharse se trata de una interacción entre tres niveles: el macro, que es la estructura política y económica global; el micro, que se compone de la red social personal; y el meso, que consiste en todos los contactos necesarios para que el proceso de migrar se logre, es decir, diferentes organizaciones y coyotes (Keeley, 2009:38).

Todas las migraciones no son semejantes. Hay diferentes clases de migración: las temporales, las definitivas y las transmigraciones. Lo que tienen en común es que se influyen por la estructura económica de diferentes niveles; por las conexiones diplomáticas entre los países emisores y recipientes; y por la relación entre la muestra de migración y estructura familiar. Unas son legales, otras ilegales. Lo que hace al migrante ilegal diferente es que el Estado nacional ha decidido nombrar ese movimiento de esa manera; así, establece su propia soberanía (Favell, 2008:272). En 1990, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aceptó el convenio *The International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families* para defender sus derechos humanos, pero pasarían 13 años para que la convención entrara en vigor. Todavía en 2014 solo 47 de 191 países han ratificado la Convención.

Ninguno de los diez países que reciben la mayoría de los migrantes en el mundo se encuentra entre los firmantes del Convenio. Como grupo, esos países reciben la mitad de las personas migrantes del mundo. Pero, cuando el Estado necesita mano de obra o quiere apoyar a un país que ha vivido una catástrofe natural o una guerra, el Estado puede formar parte de un convenio con un país emisor para legalizar una migración temporánea, como pasó entre Estados Unidos y Honduras después el huracán Mitch (Keeley, 2009:37). Esa manera de manejar la migración podría ser vista como una forma de asistencia catastrófica. El gobierno de El Salvador parece encontrarse en una permanente negociación y renegociación con el gobierno de los Estados Unidos sobre la legalización temporánea de los migrantes salvadoreños sin papeles, que son, por su número, un grupo más grande que el de los legales.

Uno debería preguntarse si hay una estrategia consciente detrás del hecho de que cientos de miles de gente viven como ilegales en Estados Unidos. Los ciudadanos salvadoreños en Estados Unidos parecen formar la columna vertebral de la economía nacional de El Salvador. Entonces, ¿qué pasaría, cómo influiría en la economía salvadoreña un colapso económico de Estados Unidos? Sin las remesas ¿el país tendría un colapso total y profundo? Por otro lado, ¿para que serviría la migración, legal e ilegal, a Estados Unidos? ¿Es posible pensar en un país, una nación, como una propiedad privada, como una joya en la bandera estadounidense? Como la India —la joya en la Corona Británica—, durante el imperialismo británico; El Salvador, como un recurso económico para el desarrollo de Estados Unidos... Así, ¿será posible entender la relación entre Estados Unidos y El Salvador? Entonces, ¿los más o menos dos millones de inmigrantes salvadoreños que viven en Estados Unidos son parte de esta política económica?

## Las remesas

Entre 1960 y 2005 la migración internacional se duplicó, según Morrison et al. (2008); y una de las causas de ese aumento en el movimiento migratorio es las remesas: en el presente, alrededor de 200 mil millones de dólares al año. Las remesas tienen importancia económica y política para mantener la estabilidad. Dulce María Moncada García ve la migración de Indonesia a Malasia como un *susidio indirecto* (2006:152). Eso es un pensamiento muy interesante que puede ser trasladado a la migración de El Salvador a Estados Unidos. La idea es pensar en los y las migrantes como capital humano que contribuye al desarrollo en los países recipientes, mientras el costo para su educación etcétera, fue pagado por el país de origen. Una mirada a la migración desde esa perspectiva, es un subsidio a la economía del país.

En ese momento sería prudente discutir si las remesas en verdad contribuyen al desarrollo de los países de origen de los migrantes o si es al revés, que el envío de dinero lleve a el desarrollo del subdesarrollo; un pensamiento que fue transmitido en los años de 1960 por André Gunde Frank, conocido como el creador de la teoría de la dependencia. Él fue un economista y sociólogo alemán que vivió y trabajó durante muchos años en Chile. Resultados de investigaciones sobre mujeres filipinas en Italia muestran que ellas migran para que sus familias tengan una mejor vida, pero que la ayuda mandada a las familias la gastan en cosas innecesarias como ropas y joyería:

*La obligación sin límites que ellas sienten en apoyar a sus familias extendidas han empujado a las sirvientas domésticas filipinas en un sacrificio sin fin, cuyo resultado obtenido es una dependencia y pereza de los familiares en las Filipinas (Filipino Women's Council, 2006:64).*

Según un representante en la reunión en la Utec, el 29 de octubre 2014, las personas migrantes son vistas como héroes por dar una calidad de vida mejor a sus familiares en El Salvador; por todas las cosas materiales que estos pueden comprar. Uno puede preguntarse si eso es calidad de vida en una sociedad de consumistas.

Las remesas son dinero privado que generalmente no es invertido de una manera productiva (UNFPA, 2006a:13), entonces, es impreciso si las remesas contribuyen realmente a la reducción de la pobreza o, al contrario, pueden aumentar las brechas sociales en los países en desarrollo, que ya tienen grandes brechas entre la gente que vive de un dólar al día y las personas que viven de un dólar al segundo. Según UNFPA (2006a:12) los emigrantes temporáneos mandan más remesas que los permanentes. La red social del migrante y la intención de regresar también influyen en la cantidad de remesas enviadas. Latinoamérica y el Caribe recibieron más dinero que ninguna otra región del mundo entre los años 1990-2003. De casi mil millones de dólares, los migrantes mandaron, según Oladeinde (2006:112), a sus países de origen las siguientes cantidades en los años:

1990: 5.7  
1995: 12.9  
2001: 22.9  
2002: 26.8  
2003: 29.6

Al ser comparado esto con la región que recibió detrás del mejor, Asia del Sur:

1990: 5.6  
1995: 10  
2001: 13.1  
2002: 16.9  
2003: 18.2

En el 2004, de cada 100 dólares que entraron en El Salvador, 70 fueron de remesas; y según el Idhes 2005, de cada dólar recibido, ochenta centavos se fueron para el consumo. Entonces, solo una suma marginal va para estudios o a la inversión en un negocio. A veces la pobreza es tan significativa que no hay espacio para ahorrar; pero también hay una cultura de consumismo bien fuerte, que influye mucho en el comportamiento de la gente, igual que, como podemos ver en el ejemplo, las Filipinas.

Una gran parte de la investigación sobre migraciones tiene una perspectiva económica, es decir, se trata de costo-beneficio, análisis de diferentes modelos de migración (Pfeiffer et al., 2008; Richter y Taylor, 2008; Pfeiffer y Taylor, 2008; Guzmán et al., 2008). Esos análisis costo-beneficio muestran que los filipinos transfieren más dinero que las filipinas. Como una mayoría de las filipinas trabajan de domésticas en familias es muy probable que ellas no ganen tanto como los filipinos. La sociedad filipina ve a la migración femenina, a la larga, como algo positivo, aunque muchas mujeres trabajan en el campo, y por eso contribuyen con una parte importante a la subsistencia de la familia; sus remesas sustituyen la pérdida de su mano de obra (Pfeiffer y Taylor, 2008:120). En resumen, Guzmán et al. (2008:127, 147-148), después de haber revisado una gran cantidad de literatura, concluyen que las mujeres quieren que sus remesas sean utilizadas para fortalecer el hogar: comida, ropa, utensilios domésticos, muebles; y para educación, salud y amortizar préstamos. Los hombres tienen otro enfoque. Ellos quieren gastar sus remesas en construir casas, la compra de carros y otros artículos de capital. Tener deseos sobre cómo usar las remesas no es lo mismo que tener influencia sobre cómo usarlas. Por la distancia y las dificultades para poder regresar a visitar su lugar de origen para supervisar el uso del dinero enviado, la influencia de los que remesan disminuye considerablemente. Guzmán et al. encontraron que cuando es el hombre el que manda el dinero su mujer lo gasta primero en educación para los niños, mientras que, cuando las remesas son enviadas por la mujer, el hombre de la familia prefiere usarlas para comprar artículos de capital. Eso muestra que la influencia sobre el uso de las remesas está en la persona que se queda y no en la que manda el dinero del extranjero. Si el migrante se queda en el país de origen, su influencia sobre el uso del dinero se vuelve más importante. La persona que queda en la casa consigue un poder sobre las decisiones del hogar que la persona lejana no puede controlar.

Cuando hablamos de remesas, a menudo son las transferencias económicas a las que nos referimos; pero la migración también implica la transmisión de nuevas ideas, actitudes, conocimientos y habilidades. Brettell y Hollifield nos presentan un pensamiento interesante de teóricos económicos (Massey et al., 1993:438; en Brettell & Hollifield, 2008:11), acerca de que la gente no solo migra para mejorar la economía de la familia, sino, también, para aumentar su ingreso en relación con otras familias, es decir, como una estrategia para disminuir la pobreza relativa en comparación con otros grupos en la sociedad de referencia. De esa perspectiva, es posible ver como el migrante incrementa el estatus social de su familia en su país de origen. Durante su trabajo de campo en Francia, entre mujeres portuguesas, Brettell (2003:42) encontró que, en la toma de la decisión de migrar, condiciones dignas de trabajo fue un factor más importante para las mujeres que las posibilidades económicas.

## ¿Quién emigra?

¿Quién es el migrante? ¿cuáles son los estereotipos sobre los migrantes que existen en una comunidad? Los estereotipos del migrante son imágenes del Sur construidos en el Norte, lo que Reddy (2006:215) llama el surismo: *"El surismo puede definirse como una construcción cuidadosa en el Norte y por el Norte de las identidades y culturas de individuos y poblaciones en el Sur; /.../".*

Es decir, vivimos en la globalización, pero en una globalización construida por el Norte. No es una globalización verdadera, una construcción de un mundo multicultural.

¿Cuál es la diferencia entre el migrante y la persona que se queda en su tierra? Chiswick (2008:64) escribe que se dice a menudo que las personas que migran son diferentes a las personas que dejan su país de origen, y a la gente que encuentra en el nuevo país. A veces se describe a los migrantes como más agresivos, dispuestos a tomar más riesgos; con una habilidad de planificar y organizar su vida más desarrollada; con un espíritu para hacer negocios y con buena salud. En otros contextos, los migrantes son pintados como refugiados debido a la pobreza y la opresión; unos huyendo de un sentido de estar encerrados en su mundo de nacimiento y crecimiento, mientras otros son atraídos por algo que ellos captan como un paraíso de oro y miel, de muchas posibilidades y de libertad para vivir una vida anónima, sin la presión social que podemos experimentar en nuestros ambientes familiares. Boyd (2006) indica que las personas necesitan alcanzar un cierto estatus social y un nivel económico para tomar la decisión de migrar, es decir, que se requiere un cierto nivel de empoderamiento

para dejar su vida con la intención de crear una nueva. Esa declaración puede ser discutida, como pobreza y opresión en sí son fuerzas motrices poderosas.

El contexto influye en los procesos de migración y en la integración en los países recipientes. El contexto consiste en lo que Salazar Parreñas (2001) llama *instituciones claves de la migración*, que son: el Estado nacional, qué tipo de política migratoria tiene el gobierno; la familia, es decir, la composición del hogar y su economía; el mercado laboral en el país de origen y en el que recibe a los migrantes; y la organización de la sociedad de inmigrantes. El contexto se trata del sentido de pertenencia o exclusión en su país de origen respectivo y en el país destinatario. Para muchos migrantes es el sentimiento de ser excluidos lo que se les hace tomar la decisión de irse en búsqueda de una pertenencia a una sociedad migrante, allá; si no por otra cosa: se hacen importantes por las remesas que puedan mandar a la familia. Brettell (2003:64) escribe: *"En migrar, migrantes portugueses están buscando afuera su propio sistema social para una manera de obtener prestigio y movilidad social al dentro ese sistema"*.

En lugar de quedarse en su pueblo y luchar por mejores condiciones de vida, el migrante abandona su país para cambiar y mejorar su estatus social en su país de origen. En un contexto donde los títulos están ausentes, serán el dinero y lo que el dinero puede comprar lo que marcará la diferencia. Pero en el contexto portugués, que Brettell describe, esta nueva riqueza no lleva un cambio del estatus social fuera del pueblo. Por lo tanto, migrar implica una movilidad social un poco extraña, una que se basa en la distancia geográfica y social entre el hogar y el país anfitrión: el migrante como una persona que trabaja con sus manos en Francia con el fin de no tener que trabajar con sus manos en su país de origen. Cuanto más alto es el estatus social que el migrante logra en su tierra natal, en eso se basa el retorno, no necesariamente un retorno permanente, sino en que los inmigrantes vuelvan a su país de origen para visitar o estar en contacto con la familia y la historia local con la intención de volver un día (Brettell, 2003:65-69).

La migración, por lo tanto, lleva una cierta movilidad social para el individuo; pero ¿también la trae consigo un cambio social en el ámbito local? Vivimos en un constante proceso de cambio social; lo que ayer era casi seguro será diferente mañana. La memoria de las personas que migran, sus imágenes, sus recuerdos de su pueblo de origen están congelados en el tiempo, mientras que el desarrollo en la realidad avanza. La migración representa un movimiento social para el individuo y también un desarrollo para su comunidad, que puede adoptar diversas formas, como un

aumento en el desarrollo, o como un subdesarrollo social debido a que son las personas que pueden trabajar y las educadas, y no las discapacitadas, las que salen de sus comunidades; y las que se quedan son los ancianos y los jóvenes.

## La feminización de la migración

Mujeres siempre han migrado. Tal vez ellas han sido invisibles en las estadísticas, como en tantos casos; pero en 1960 ellas formaron el 45 % de todos los migrantes del mundo; para que en 2005 alcanzaran más del 50 %. La tendencia en las muestras migratorias de las mujeres es que esta aumenta, mientras la migración de los hombres ha disminuido algo. Después de 1930, más mujeres que hombres han llegado a Estados Unidos y Canadá; y durante los últimos 30 años más mujeres que hombres han emigrado a Australia. Según UNFPA, la mayoría de las mujeres migran para reunirse con su familia, por desempleo y por razones políticas (UNFPA, 2006a:22-23).

Hernández (2006) demuestra que, a pesar de varias investigaciones durante las últimas tres décadas con perspectiva de género, hay una invisibilización de las mujeres. Su situación específica se encuentra marginada dentro de los estudios de la migración; y eso —dice ella— *“representa un hueco en la investigación y en la mayoría de teorías de migración, como se afirma desde la teoría de migración específica de género”*. Ella habla de la feminización de la migración, apoyándose en varios estudios: en que internacionalmente las mujeres son más del 50 % de la población migrante y entre el 70 y 80% de los refugiados del mundo (Schötters/Treibel 1997); que en 1990 las mujeres constituyen el 46,3 % de la población extranjera en Europa (Sassen, 1996); y en el mismo año, en los Estados Unidos, la población migrante femenina fue más de la mitad de todo los migrantes (Le Breton, 1999).

De los pobres del mundo, el 70 % son mujeres, pero no solamente es la pobreza lo que las empuja a migrar en la búsqueda de una vida mejor, también es la opresión que ellas enfrentan justo por ser mujeres; una opresión religiosa, política, social y/o económica. Varias de ellas no ven un futuro en el campo donde pautas tradicionales muchas veces oprimen a las mujeres y niñas, por eso ellas migran a las ciudades para buscar trabajo y escapar de la presión de la familia. Adjei (2006:52) escribe: *“La migración permite a las mujeres romper con las papeles tradicionales y las muestras de dependencia e imponer una autonomía sobre sus vidas, primero por un incremento en ingresos y los beneficios”*.

La migración tiene varias caras. La experiencia de migrar puede contribuir al fortalecimiento de la autoestima de las mujeres; ellas se empoderan (UNFPA, 2006 b: 25), mientras que para otras la migración lleva una experiencia de explotación y abuso. Cada vez con mayor claridad resulta ser que, cuando las mujeres carecen de poder y tienen baja autoestima, son más propensas a sufrir violencia (Redpath, 2006:85; Carballo, 2006:96; Menjivar y Salcido, 2002:96). También, Boyd (2006:33) muestra que las jóvenes solteras que emigran podrían perder su estatus en su país de origen: *“Un padre opinó que su hija migrante probablemente no encontraría un marido cuando regresara”*.

Otras razones para que las personas dejen sus países de origen son para estudiar y realizar sueños. La vida urbana tiene una fuerza de atracción poderosa para jóvenes rurales que a través de los medios pueden adivinar lo que esa vida tiene que ofrecer. También, en ciertas sociedades la migración puede ser vista como un rito de pasaje; algo que uno debe hacer para ser adulto; algo parecido a bautizarse o casarse (Cohen, 2004). Buscar una nueva vida no es fácil, como no es fácil romper con papeles tradicionales.

*The Global Care Chain* (UNFPA, 2006a: 25) es una cadena global; es un sistema internacional de enfermería social y étnicamente estratificada. Se compone de empleadas domésticas y niñeras que cuidan de los hogares y familias de otras personas, mientras que sus propios hijos e hijas son cuidados por los familiares de esas mujeres. De acuerdo con el UNFPA (2006a: 51) trabaja el 60 % de todas las migrantes latinoamericanas en este sector. Gloria Moreno-Fontes Chammartin (2006:79) utiliza el término *movilidad de reemplazo* para describir el hecho de que estas mujeres toman el lugar de las mujeres de clase media en el hogar de estas, para que a su vez puedan dedicarse a trabajos mejor pagados con un estatus más alto. Son las mujeres que sustituyen a las otras mujeres que se encuentran en una posición en la que puedan alcanzar un estatus social más alto en la sociedad; son las criadas que contribuyen a este movimiento social ascendente.

La educación es un factor importante para los inmigrantes en el mercado de trabajo. Özden y Neagu (2008) nos indican que migrantes con una formación académica obtienen trabajo con más facilidad que migrantes con una formación escolar baja, que tienen un grado de desempleo más grande. La parte femenina en el mercado laboral, también, depende de la pertenencia religiosa y las tradiciones culturales. Por ejemplo, hay menos mujeres pakistaníes con baja educación que con un grado académico que trabajan, pero en la vida laboral las mujeres pakistaníes con un postgrado son menos en comparación con todas las mujeres académicas.

Generalmente las migrantes latinoamericanas tienen un bajo nivel de educación, y, además, lo interesante es que su nivel de educación es más bajo que el nivel promedio en sus países de origen, es decir, son ellas, a las que les falta educación, las más pobres, las que migran. Eso en contraste con migrantes de Asia, África y el Medio Oriente, que por término medio tienen un nivel más alto de educación, aun cuando el nivel educativo en sus países de origen es más bajo (Özden & Neagu, 2008:162).

Muchas mujeres anhelan su país de origen. Pero investigaciones han mostrado que las mujeres a menudo son más vacilantes a regresar a sus países de origen que los hombres, porque implicaría que ellas tendrían que renunciar a muchas de las ventajas que se han ganado por migrar (Barou, 1996; en Brettell, 2008:128); y en un estudio comparativo sobre el regreso a diferentes países, Gmelch & Gmelch (1995; en Brettell, 2008:128) encontraron que las mujeres se sintieron menos satisfechas con estar "en casa" y tenían más problemas en adaptarse a su nueva situación que los hombres. De su trabajo del campo en Francia entre migrantes portugueses, Brettell (2003:194) descubrió que las mujeres casadas muchas veces fueron menos dispuestas a regresar a casa que sus maridos. Las mujeres se sentían más integradas en Francia, en parte debido a sus trabajos como sirvientas domésticas y porteras, mientras sus maridos trabajaban en fábricas encerrados con menos contacto con la sociedad. Las mujeres se integran más rápido en la sociedad a través de sus contactos con instituciones locales, como las escuelas, guarderías e instituciones sociales, según un informe de UNFPA (2006a:30). Al revés, hay estudios que muestran que las mujeres tienen una tendencia a readaptarse más fácil que los hombres porque han mantenido el contacto con su país y con su red social allá. Ellas encuentran muchas veces un camino para reintegrarse como pequeñas empresarias a través del capital que ellas han logrado ahorrar, según Adjei (2006:54).

¿Qué es el hogar? Eliade (1968:32) escribe: "*Establecerse en un país es lo mismo como crearse un mundo*". Pero no tiene por qué pertenecer. El hogar puede ser un lugar físico o una situación, los lugares no existen en sí mismos, sino que tiene significado por el sentido que les damos, por lo tanto, no deben ser visibles de la manera que existen en nuestra conciencia (Olesen, 1999:6). La casa para el emigrante puede ser, con las palabras de Tuan (1977:138), *una pausa en el movimiento*; un lugar para venir a ganar fuerza; una localización en la memoria y una ubicación física. Los migrantes crean un mundo en el país receptor, pero no necesariamente una casa. El hogar es de donde usted viene, está lleno de recuerdos y de relaciones, la confianza

y una identidad social como *Alguien* con estatus social, en contraste con el *Nadie* sin estatus, que es como muchos migrantes se sienten en el país anfitrión. Una señal tangible de donde el hogar está se vuelve "la casa" que tantos inmigrantes construyen en su pueblo natal no solo como un *símbolo de su éxito en el extranjero* (Brettell 2003:64), pero también para manifestar su afiliación. Esta dimensión del transnacionalismo ha sido creada y desarrollada desde la perspectiva del migrante, pero hay otra dimensión que Glick-Schiller (1999:95; en Brettell, 2003: xvii) describe que ha evolucionado a partir de los dirigentes políticos de los países emisores, lo cual contempla y fortalece la imagen de sus Estados como transnacionales. Los líderes de muchos países no quieren que sus emigrantes regresen permanentemente porque sería una enorme presión sobre la economía, tanto por la disminución de las remesas como por el aumento de los costos para integrar a los regresados a la sociedad. Entonces, la *casa de verano* es una solución excelente para las visitas temporales al pueblo de origen.

## La política

En su artículo "*The Politics of International Migration*", Hollifield (2008) se pregunta por qué uno debe molestarse con estudiar ese fenómeno cuando en la práctica la gran mayoría de la humanidad vive y muere, si no en su pueblo natal en la misma área geográfica en donde nació. La mejor respuesta que él puede dar es que la migración internacional crea un sentido de crisis porque ella sigue aumentando, y ahora ha llegado más allá de todos los controles estatales y de las sociedades. Ello asusta. Ello crea un miedo para lo desconocido, para lo que es diferente. Los análisis económicos y demográficos se enfocan en recursos escasos que más gente compartirá. Estas investigaciones postulan que todas las sociedades tienen recursos limitados y que estos primero deben ser reservados para la población nacional.

Según una investigación hecha por *The Wall Street Journal* y *NBC News* en Estados Unidos, más de la mitad de los participantes, 52 %, tenían la opinión que la inmigración ha hecho más daño que utilidad para el país (Keeley, 2009:14); al mismo tiempo, como 28,4 % de la gente que trabaja en hoteles, restaurantes y con turismo en Estados Unidos son inmigrantes legales (Moreno-Fontes Chammartin, 2006:78). Esos trabajos muchas veces son mal pagados, pesados, sucios, con horarios irregulares. Generalmente no son trabajos atractivos. Mucha agua ha corrido en el río Hudson después de que fue hecha la inscripción en la Estatua de Libertad, en su desembocadura: "*Denme sus cansados, sus pobres, su multitud acurrucada...*" (Keeley, 2009:20).

Un factor importante en cómo muestras de migración se forman es el papel del Estado en la creación de una política de migración. En muchos de esos países emisores los gobiernos promueven la exportación de mano de obra por un fuerte aumento en la población que el país no puede manejar, entre otras razones por la mala o no existente educación sexual, que muchas veces tiene raíces religiosas. Esa exportación de mano de obra implica un aumento en los ingresos del Estado por las remesas; además, implica más posibilidades de exportación de mercancía para el país emisor porque en el país receptor se crea un mercado para productos de los países de origen de los migrantes. Inmigrantes viven con un anhelo de aromas y sabores de sus países de origen. A Estados Unidos, El Salvador exporta queso y frijoles, horchata y cebada. Además, si el aumento en el crecimiento de la población lleva a un desempleo grande, los riesgos de alborotos y una inestabilidad política aumentan. La política de migración puede expresarse en una manera pronunciada o sobrentendida, como una política formal, alternativa como una práctica informal. Teitelbaum (2008) menciona varios países en diferentes continentes que se caracteriza por ese factor político: Filipinas, Bangladesh, India, Vietnam, Turquía, Pakistán, Indonesia, Corea del Sur, Jordania, Yemen, Egipto, México, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Barbados, Marruecos y Túnez. También, él indica a otros factores para entender los grandes movimientos de gente como consecuencia de diferentes tipos de opresión, como guerras, violencia intrafamiliar, persecución política y étnica, abuso de los derechos humanos, estagnación económica y hambruna. Como ejemplos de países que viven esos tipos de opresión, él menciona: Afganistán, Myanmar, Turquía, Corea del Norte, Irak, Kuwait, Nicaragua, El Salvador, Cuba, Haití, Ruanda, Burundi, Zaire, Mozambique, Sudán, Somalia, Kosovo, Bosnia, Croacia y los demás países europeos antes, durante y después la segunda guerra mundial.

Según el representante de Unicef, en la reunión en la Utec antes mencionada, hay una falta del Estado salvadoreño de protección de niños, niñas y jóvenes. En las áreas urbanas, 47 % finaliza el bachillerato; en la rural, solo 27 %. En 2013, de la población entre 4 y 17 años 284 325 no asistían a la escuela; y el abuso de ese grupo ha aumentado 160 %.

Durante toda la historia de la humanidad, los seres humanos han caminado dirigidos por la necesidad y la curiosidad, que se fecha hacia atrás entre 50 y 60 000 años, caminatas que comenzaron en el oeste de África, llevándolos hacia Oriente Medio, seguidamente hacia la península Árabe, después dirigiéndose hacia India y al Sureste de Asia para cruzar el mar hacia Australia. Más tarde en la historia los éxodos se movían hacia el sur y norte de Europa, al centro de Asia y

por el estrecho de Bering bajando al continente americano (Keeley, 2009:21). La literatura de las migraciones se trata, a lo largo, sobre migraciones de países pobres a países ricos. En la realidad esa migración solo constituye una tercera parte de todas las migraciones, mientras otra tercera parte son migraciones del norte al norte; y el resto de las personas migran del sur al sur, según Keeley (2009:31).

En 2006, los Estados Unidos recibió 1 266 300 inmigrantes legales, la cantidad más alta del mundo, mientras el Reino Unido, en segundo lugar, recibió 204 300 migrantes legales, seguidos por Canadá, 251 600; Italia, 204 300; e Irlanda, que recibió solo 88 900. Interesante es que, en relación con su población, Irlanda recibió la cantidad más alta del mundo: 21.1 por 1 000 habitantes, mientras los Estados Unidos solo recibió 4.2 por 1 000. Algunos países recibieron, en comparación, pocos migrantes legales: Austria 46 400, Noruega 28 000 y Dinamarca 21 700; pero en relación con su población, ellos recibieron más inmigrantes legales que los Estados Unidos: Noruega 6.0, Austria 5.6 y Dinamarca 4.0, este último casi como Estados Unidos. Asimismo, el Reino Unido y Canadá recibieron más migrantes *per cápita* que Estados Unidos: 5.7 respecto a 7.8.

Pero la gran mayoría de la gente se queda en sus casas. Para el 2010 había 214 millones de migrantes en el mundo, de una población de casi 7 mil millones (Population Reference Bureau), es decir, que, en la realidad, solo es el 3 % de la población mundial la que vive fuera de sus países de origen. La mayoría de esta población migrante está en la búsqueda de mejoras económicas y sociales, y pocos de entre ella son refugiados. Según los cálculos de UNFPA (2006 a), en 2005 había 12.7 millones de refugiados en el mundo, de ellos 90 % vivían en sus países vecinos; los refugiados representaban 18 % de la migración internacional en África, 15 % en Asia y 3 % en Europa.

Hay una asimetría en ese proceso global porque mercancías, capital, información e ideas flotan libremente a través las fronteras nacionales, pero el capital humano no, nos encontramos con restricciones, fronteras cerradas, la exigencia de visa. ¿Por qué? Puede ser una manera, para el país receptor, de proteger su legislación laboral y sistema de pensiones contra inmigrantes ilegales que son mal pagados y muchas veces son contratados y trabajan fuera de dicha legislación laboral. Los inmigrantes sin documentos ascienden entre 30 y 40 millones a escala mundial (UNFPA, 2006a:9-10). Pero a pesar de que la brecha entre la gente rica y la población pobre sigue aumentando en el mundo, la mayor parte de las personas se quedan en casa. No migran.

La política de la migración crea una cultura. En Portugal, según Brettell (2003:9), la emigrante es uno de los símbolos claves para la identidad nacional. Símbolos pueden ser vistos como expresiones culturales de valores importantes en la sociedad. Pero no se trata de cualquier símbolo, sino de encontrar lo que Turner (1967) llama *core symbols* y Ortner (1973) *key symbols*, símbolos que puedan ser identificados como núcleos en la organización de un sistema de importancia cultural para la gente. Esos símbolos juntos pueden ser interpretados y entendidos como una cultura. Lo que estamos tratando de interpretar es el migrante particular como sentido simbólico, como un *arquetipo de la imagen de lo que pueda ser una cultura de migración*. Brettell (2003:62) expresa que el migrante, visto un arquetipo, es fundamental para la imagen de Portugal como una sociedad de emigración. Las personas migrantes se vuelven símbolos para una movilidad social creada de una ilusión del país receptor como un *El Dorado*, un país de posibilidades donde uno puede crearse una fortuna rápido y fácilmente. Esa ilusión es engañosa porque esconde la vida dura que el migrante encuentra en la búsqueda de mejorar su estatus social. Lo que el emigrante representa con eso para las personas que se quedan y que pueden ser los próximos es una ilusión, es un comportamiento engañoso que da una imagen falsa de la vida como migrante (Brettell 2003:63). También, la transnacionalización de la vida familiar puede mostrarse como una imagen falsa de la realidad, según Paiewonsky (2006:71), que nos enseña que, según una mayoría de la gente que ella ha entrevistado en la República Dominicana, las mujeres que migran están destruyendo la familia tradicional; y la cultura de migración influye en los jóvenes en seguir en su sendero.

Esa cultura de migración crea países multiculturales que en esta era de globalización pueden ser vistos como naciones globales. "*La migración internacional es una de las manifestaciones más directas, evidentes y expresivas de la actual fase del proceso de globalización*", escribe Domínguez Ávila (2006:197), cada país en sí es un reflejo del mundo global, multicultural. Las mujeres migrantes son peregrinas, viajeras, igual que los hombres; y la migración es como *un pasaje ritual nacional* (Brettell 2003:18). El rito de migración, entonces, puede ser visto como la despedida de su pueblo, el tiempo afuera y el retorno al país de origen. El migrante simboliza la identidad nacional de su país y al mismo tiempo se siente como marginalizado en el país receptor. Una mujer griega en Suecia en una ocasión contó que la única vez que ella no estaba anhelando es en el vuelo entre Estocolmo y Atenas. Cuando está en Suecia, añora Grecia; y cuando está visitando su país de origen, le hace falta su vida en Suecia (Olesén, 1989). La identidad migrante es complicada: en Suecia ella es vista como una extranjera de visita o

como una inmigrante; al mismo tiempo, visitando su país de origen, ella está descubriendo que es vista como sueca. ¿Cómo podemos entender esa experiencia compleja en que el migrante define su propia sentido de pertenencia? En el mundo transnacional y global, escribe Brettell (2008:123), la persona migrante se encuentra involucrada, consciente o inconscientemente, en la construcción nacional en más de un país, algo que implica que identidades nacionales no solo se vuelven más borrosas sino, también, negociadas o construidas.

## Conclusiones

Ahora, en el mundo global, la migración es una institución, una estructura práctica para resolver problemas políticas. Se ha vuelto una institución sociopolítica para invisibilizar los graves problemas de pobreza que tiene un país. Pero se ha mostrado que no es un camino sostenible al desarrollo ni para vencer la pobreza. Los países remitentes siguen siendo de un nivel bajo del índice del desarrollo humano. Es decir, la población pobre sigue siendo pobre. Lo que el país pierde es capital humano; la migración significa un drenaje de conocimiento y creatividad que es importante para un desarrollo a largo plazo y sostenible.

La migración representa una dinamización de la economía a través del consumo privado que las remesas hacen posible. La política de migración es sumamente importante para la economía salvadoreña, pues corresponde a alrededor de 18 % del PIB; pero las remesas no llevan a una producción sostenible para la exportación que produciría los ingresos necesarios para desarrollar el país. Ahora, una gran parte de las remesas van al consumo privado, a las grandes cadenas de comida rápida, es decir, de regreso a Estados Unidos. Podemos decir que eso es una dinamización porque crea trabajos en la industria de comida, pero realmente no es un argumento sólido dado los bajos salarios.

Sin embargo, políticamente sería un suicidio renunciar a las remesas, a pesar de que el precio que se paga para no perderlas es muy alto. El tráfico de niños, niñas y adolescentes por el crimen organizado, cuyo objetivo no es la violencia sino el lucro, es decir, el uso de las personas jóvenes para su negocio de drogas y prostitución, es un problema que va creciendo por el aumento de niños y jóvenes que viajan solos tratando de cruzar las fronteras. También, considerando la cantidad de personas que han pasado las casas de migrantes en la frontera sur Guatemala-México, según Mauro Verzeletti, de la Red de Casas del Migrante Scalabrini, unos 40 000 personas salvadoreñas tratando de cruzar la frontera, perdiendo todo en el camino, hasta lo peor: sus piernas o sus vidas. El migrante está pagando

un precio muy alto para lograr entrar y vivir ilegalmente en Estados Unidos, para aumentar el consumismo salvadoreño.

La migración representa, también, un movimiento social para la gente que migra y un desarrollo local para su comunidad, creando una cultura que afecta la identidad nacional. Los migrantes construyen casas y hacen pequeñas inversiones en sus pueblos natales, pensando en el regreso; pero la historia ha demostrado que la migración casi nunca regresan. Con el tiempo, la migración se vuelve permanente en la construcción de un nuevo hogar, y muchas veces de una nueva familia. La migración deja un país con pueblos de ancianos, niños y jóvenes. La feminización de la migración ha cambiado de una manera radical la cara de la familia.

Falta mucha estadística sobre migrantes en EE.UU. Tal vez es para esconder la realidad detrás las remesas: las bajas condiciones en que viven los y las migrantes. ¿Es condiciones deplorables el precio que se debe pagar por las remesas? ¿Hace falta una política para conocer la realidad de los migrantes en Estados Unidos?

El muro de Berlín cayó en 1989. Ahora tenemos nuevos muros construidos por Estados Unidos e Israel. Además, tenemos los muros invisibles que son muros políticos para proteger un estilo de vida. El desarrollo tiene un precio que implica solidaridad y una voluntad por parte de toda su población de crear una sociedad democrática y de igualdad y equidad para toda su gente.

## Referencias

- Adjei, E. (2006). "Impact of Female Migration on Countries of Origin. The Case of Ghana", in UNFPA, (ed.) *Bridging the gap*. New York: United Nations Population Fund.
- Barou, J. (1996). "Portugais d'Auvergne: D'une identité villageoise a l'autre. *Revue d'Auvergne* 3: 147-49.
- Boyd, M. (2006). "Push factors resulting in the decision for women to migrate", in UNFPA, (ed.) *Bridging the gap*. New York: United Nations Population Fund.
- Brettell, C. (2003). *Anthropology and Migration: Essays on Transnationalism, Ethnicity, and Identity*. Altnut Creek, CA: Altamira Press.
- Brettell, C. (2008). "Theorizing Migration in Anthropology. The Social Construction of Networks, Identities, Communities, and Globalscapes", in Brettell, C. and J.F. Hollifield, (eds.) *Migration Theory. Talking across Disciplines*. New York and London: Routledge Taylor & Francis Group.
- Brettell, C. and Hollifield, J.F. (2008). "Migration Theory. Talking across Disciplines", in Brettell, C. and J.F. Hollifield, (eds.) *Migration Theory. Talking across Disciplines*. New York and London: Routledge Taylor & Francis Group.
- Carballo, M. (2006). "Female Migrants, Reproductive Health, HIV/AIDS and the Rights of Women", in UNFPA, (ed.) *Bridging the gap*. New York: United Nations Population Fund.
- Chiswick, B.R. (2008). "Are Immigrants Favorably Self-Selected? An Economic Analysis", in Brettell, C. and J.F. Hollifield, (eds.) *Migration Theory. Talking across Disciplines*. New York and London: Routledge Taylor & Francis Group.
- Cohen, J. H. (2004). *The Culture of Migration in Southern Mexico*. Austin: University of Texas press.
- Domínguez Ávila, C.F. (2006). Migración, globalización y relaciones internacionales: en busca de nuevas interpretaciones fundamentadas en evidencias latinoamericanas recientes. En García Gossio, M.L. (ed.) *Los Nuevos escenarios de la migración: causas, condiciones, consecuencias*. México, Cuba: Fundación Heinrich Böll.
- Eliad, M. (1968). *Heligt och profant*. Verbum.
- Eriksen, T.H. (2000). *Små platser – stora frågor. En introduction till socialantropologi*. Nora: Nya Doxa. [Small places, Large issues, Pluto Press 1995].
- Favell, A. (2008). "Rebooting Migration Theory. Interdisciplinarity, Globality, and Postdisciplinarity in Migration Studies", in Brettell, C. and J.F. Hollifield, (eds.) *Migration Theory. Talking across Disciplines*. New York and London: Routledge Taylor & Francis Group.
- Filipino Women's Council (FWC), Rome, Italy. (2006). "Women from the Diaspora: The example of Filipino Women in Italy", in UNFPA, (ed.) *Bridging the gap*. New York: United Nations Population Fund.
- Glick-Schiller, N. (1999). "Transmigrants and Nation-States; Something Old and Something New in the U.S. Immigrant Experience", in Hirschman, C., P. Kasinitz & J. DeWind (eds.) *Handbook of International Migration: The American Experience*. New York: Russell Sage.
- Gmelch, G. & S. Bohn Gmelch. (1995). "Gender and Migration: The readjustment of Women Migrants in Barbados, Ireland, and Newfoundland," *Human Organization* 54: 470-73.
- Guzmán, J.C., Morrison, A.R. & Sjöblom, M. (2008). "The impact of remittances and gender on household expenditure patterns: evidence from Ghana", in Morrison, A.R., Schiff, M. & Sjöblom, M. (2008). *The International Migration of Women*. Washington, DC. A co-publication of the World Bank and Palgrave Macmillan.
- Hernández, B. (2006). "Nuevas rutas, nuevas actoras: mujeres migrantes latinoamericanas en Alemania", en *Los nuevos escenarios de la migración: causas, condiciones, consecuencias*. (coord.) M. I. García Gossio. (2006). México: Fundación Heinrich Böll.

- Hollifield, J.F. (2008). "The Politics of International Migration", in Brettell, C. and J.F.
- Hollifield, (eds.) *Migration Theory. Talking across Disciplines*. New York and London: Routledge Taylor & Francis Group.
- IDHES. (2005). El "Informe sobre Desarrollo Humano: Una mirada al nuevo rostro nosotros. El impacto de las migraciones. El Salvador": Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Keeley, B. (2009). *International Migration: the human face of globalisation*. Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD.
- Le Breton, B.M. (1999). Illegalisierung und Kriminalisierung der Migrantinnen. "Frauen Handel" im Kontext restriktiver Einwanderungspolitik. En *Widerspruch* Nr. 37/99, Zurich, pp. 83-93.
- Massey, D.S., J. Arango, G. Hugo, A. Kovaouci, A. Pellegrino & J. E. Taylor. (1993). "Theories of International Migration: A Review and Appraisal", *Population and Development Review* 19:431-66.
- Menjívar, C. (2000). *Fragmented Ties. Salvadoran Immigrants Networks in America*. Berkley: University of California Press.
- Menjívar, C. & Salcido, O. (2002). "Immigrant women and domestic violence", in *Gender & Society*. Thousand Oaks: Vol.16, Iss. 6:898.
- Moncada García, D.M. (2006). Migración laboral de Indonesia a Malasia: estudio de caso. En García Gossio, M.L. (ed.) *Los Nuevos escenarios de la migración causas, condiciones, consecuencias*. México, Cuba: Fundación Heinrich Böll.
- Moreno-Fontes Chammartin, G. (2006). "Female Migrant Workers in an era of Globalization", in UNFPA, (ed.) *Bridging the gap*. New York: United Nations Population Fund.
- Morrison, A.R., Schiff, M. & Sjöblom, M. (2008). *The International Migration of Women*. Washington, DC.: A co-publication of the World Bank and Palgrave Macmillan.
- Oladeinde, F.O. (2006). "Challenges and opportunities faced by returned female migrants", in UNFPA, (ed.) *Bridging the gap*. New York: United Nations Population Fund.
- Olesén, A. (1989). *Grekiska tonårsflickor i Hagalund: deras syn på skolan, fritiden, framtiden*. Stockholms Universitet, 1989.
- Olesén, A. (1999). *Tredje ålderns hus – en spansk boendemiljös betydelse för kvinnors livsprojekt*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Olesén, A. (2008). "Un cambio sumamente radical. Empoderamiento por participación femenina – un movimiento social en la vida rural de El Salvador". No publicado.
- Ortner, S. (1973). "On Key Symbols" *American Anthropologist* 75:1338-46.
- Paiewonsky, D. (2006). "Gender, Remittances and Development in the Dominican Republic", in UNFPA, (ed.) *Bridging the gap*. New York: United Nations Population Fund.
- Pfeiffer, L., Richter, S., Fletcher, P. & Taylor, J.E. (2008). "Gender in economic research on international migration and its impacts: A critical review", in Morrison, A.R., Schiff, M. & Sjöblom, M. (2008). *The International Migration of Women*. Washington, DC.: A co-publication of the World Bank and Palgrave Macmillan.
- Pfeiffer, L. & Taylor, J.E. (2008). "Gender and the impacts of international migration: evidence from rural Mexico", in Morrison, A.R., Schiff, M. & Sjöblom, M. (2008). *The International Migration of Women*. Washington, DC.: A co-publication of the World Bank and Palgrave Macmillan.
- Reddy, P. (2006). "El surismo y la gobernanza global: una contradicción desafiante". En García Gossio, M.L. (ed.) *Los Nuevos escenarios de la migración: causas, condiciones, consecuencias*. México, Cuba: Fundación Heinrich Böll.
- Redpath, J. (2006). "Human Rights of Migrant Women and International Protection Mechanisms", in UNFPA, (ed.) *Bridging the gap*. New York: United Nations Population Fund.
- Richter, S. & Taylor, J.E. (2008). "Gender and the determinants of international migration from rural Mexico over time", in Morrison, A.R., Schiff, M. & Sjöblom, M. (2008). *The International Migration of Women*. Washington, DC.: A co-publication of the World Bank and Palgrave Macmillan.
- Salazar Parreñas, R. (2001). *Servants of Globalization: women, migration and domestic work*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Santillán, D. (2005). Renegociar las identidades nacionales: Los vínculos transnacionales, los discursos de las diásporas y las comunidades pan étnicas. En *La Transnacionalización de la sociedad centroamericana: visiones a partir de la migración*. San Salvador: Flasco Programa El Salvador, 2005.
- Sassen, S. (1996). *Metropol en des Weltmarkts*. Die neue Rolle der Global Cities. Frankfurt/New York: Campus.
- Schötters, M. & Treibel, A. (1997). Frauen-Flucht-Migration. Wandermotive von Frauen und Aufnahmesituation in Deutschland. In: Ludger Pries (ed.) *Transnationale Migration*, Soziale Welt Sonderband 12, pp.85-117.
- Teitelbaum, M. S. (2008). "Demographic Analyses of International Migration", in Brettell, C. and J.F. Hollifield, (eds.) *Migration Theory. Talking across Disciplines*. New York and London: Routledge Taylor & Francis Group.

- Tuan, Y.F. (1977). *Space and Place. The Perspective of Experience*. Minneapolis. University of Minnesota Press.
- Turner, V. (1967). *The Forest of Symbols: Aspects of Ndembu Ritual*. Ithaca: Cornell University Press.
- UNFPA. (2006a). *State of the World Population. A Passage to Hope. Women and International Migration*. New York: United Nations Population Fund.
- UNFPA. (2006b). *Bridging the gap*. New York: United Nations Population Fund.
- Universidad Tecnológica de El Salvador (2014). El "Primer diálogo de alto nivel sobre migración". Reunión el 29 de octubre en el Auditorium De La Paz
- Özden Ç, Neagu, I.C. (2008). "Immigrant women's participation and performance in the U.S labor market", in Morrison, A.R., Schiff, M. & Sjöblom, M. (2008). *The International Migration of Women*. Washington, DC.: A co-publication of the World Bank and Palgrave Macmillan.
- [http://bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com\\_search&Itemid=109](http://bcr.gob.sv/esp/index.php?option=com_search&Itemid=109) consulta 26 de oct.2014.
- [http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Resultado\\_de\\_la\\_Busqueda](http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Resultado_de_la_Busqueda) Consulta 26 de octubre 2014.

# Microcrédito y créditos tradicional e informal como fuentes de financiamiento: facilidad de acceso y costos del capital de trabajo<sup>1</sup>

Iván Andrés Ordóñez-Castaño<sup>1</sup>  
Eduar Guerra-Álvarez<sup>2</sup>

Recibido: 25/07/2014 - Aceptado: 14/11/2014

## Resumen

Para lograr la inclusión económica de la gente, el acceso a capital de trabajo es un factor crítico en países en desarrollo. Uno de los primeros pasos es mediante la inclusión financiera, condición de la cual carecen la gran mayoría de las personas atrapadas en una espiral de pobreza. Los mecanismos establecidos para resolver esa situación es la financiación, con créditos denominados *tradicional, microcrédito e informal*.

En las tres modalidades de financiación, el presente estudio encontró que son costosos; mucho más en la última. Sin embargo, el microcrédito, que es un producto para resolver el problema, no lo es; menos cuando se trata de personas con una necesidad tan clara de resolver su situación económica y con la intención de ser parte del sistema económico existente.

## Palabras clave

Microfinanzas, microcrédito, desarrollo económico, capital de trabajo, crédito informal.

## Abstract

In order to achieve the economic inclusion of people, having access to working capital is a critical factor in developing countries. One of the first steps to accomplish this is through financial inclusion-- condition which the vast majority of people lack, trapped in a spiral of poverty. The mechanisms established for solving this situation include financing with *traditional credits, informal credits, and microcredits*.

This study found that the three financing methods are costly, especially the last one. However, microcredit—which is a product intended to solve the problem, does not really do it, least when it comes to people with such a clear need to find a solution to their financial situation and who intend to be part of the existing financial system.

## Keywords

Microcredit, microfinance, economic development, working capital, informal credit.

<sup>1</sup> Investigación "Un estudio de las microfinanzas como impulsor de la inclusión de poblaciones vulnerables económicamente en su transición hacia un desarrollo económico", grupo OIKOS – Universidad Cooperativa de Colombia.

<sup>2</sup> Profesor Investigador de la Universidad Cooperativa de Colombia. Correo electrónico ivan.ordonezc@campusucc.edu.co

<sup>3</sup> Profesor tiempo completo de la Universidad Cooperativa de Colombia. Correo electrónico eduar.guerra@campusucc.edu.co

## De la inclusión financiera hacia la erradicación de la pobreza

Según la Organización de Naciones Unidas (ONU), pobreza es la falta de ingresos y la negación de oportunidades y opciones ampliamente consideradas como esenciales para tener una vida larga, decente, saludable y creativa que permita disfrutar un estándar de libertad, dignidad, autoestima y respeto de otros. En términos de ingresos, la pobreza es un inhibidor de desarrollo en las regiones; y se puede sentenciar que una persona es pobre porque no tiene oportunidades de generar ingresos, ya sea desde la inclusión al mercado laboral por déficit de su demanda o baja cualificación, o desde la auto- generación de ingresos. La necesidad de buscar ingresos que lleven al desarrollo personal y familiar hace que se presenten condiciones de empleo no formal o subempleo o actividades productivas no formales, carentes de las características básicas necesarias que garanticen niveles de ingreso facilitadores de condiciones de vida apropiadas. La población bajo la línea de pobreza en el mundo supera los 3 000 millones. En Latinoamérica la pobreza alcanza el 28,80 % de la población, aproximadamente 167 millones de personas (Cepal, 2012). Colombia contribuye con 15.5 millones, equivalentes al 9,30 % del total de la región.

Algunos factores, por su impacto, que agudizan la problemática de pobreza en la región, están dados por la no inclusión en el sistema económico, la falta de oportunidades y la inequidad del estado. En Latinoamérica, este último se manifiesta en el Coeficiente de Gini<sup>4</sup> con una calificación del 2012 en el rango de 40 a 60, indicando un alto índice de inequidad. Para Colombia, este coeficiente es del 53,9, siendo uno de los países más inequitativos a escala mundial.

Otro factor que agudiza la problemática es la condición de transparencia de los Estados, expresada como la disposición de los gobiernos para brindar soluciones estructurales. Este aspecto se mide con el indicador Government Transparency Index.<sup>5</sup> En el reporte correspondiente al año 2012, Latinoamérica está calificada por debajo de 45, indicando un bajo nivel de transparencia; donde Venezuela es el menos transparente, con una calificación de 19; mientras Chile y Uruguay logran un alto índice de transparencia, con un nivel de 72. Colombia, con 36, se revela con un nivel de transparencia muy bajo.

## Actividad productiva instrumento de salida

Cuando un sistema es ajeno a la solución de la problemática social que mantiene rezagada a una población del desarrollo, o la deja sumida en condiciones de pobreza determinada, las posibles salidas de tal condición quedan dadas por acciones específicas provenientes del gobierno de turno, la empresa privada o la misma población con esfuerzos individuales, generalmente; acciones como: la inserción al mercado laboral a través de creación de nuevas plazas de trabajo acordes con la población por su cualificación, siendo generalmente insuficiente para dar respuesta a la alta oferta de mano de obra; eventos casuales, originados por fenómenos económicos con gran dote de incertidumbre y altos índices de ilegalidad, mediante subsidios del Estado que mitigan temporalmente la situación, pero distan de ser una solución permanente; o la propia autodeterminación de resiliencia a su condición, provista de inmediatez, en el desarrollo de actividades productivas conminadas a resultados rápidos de ingresos para dar respuesta a sus necesidades básicas. Siendo esta la última o única salida de la mencionada letargia económica, para la gran mayoría de personas que le apuestan de manera legal al cambio de su situación, según Yunus (2011) es la forma como las personas pueden, en situación de pobreza, tener una oportunidad para alcanzar la autonomía económica.

## Del acceso al capital de trabajo

La determinación de salir de la encrucijada económica es un acto por todos los lados admirable, además cuenta con el beneplácito del cual los gobiernos son sujetos, como lo aducen Arnold y Williams (2012) cuando indagan sobre la base de la pirámide social, pues cada vez que una persona se enlista en tan magnánima empresa, fortuitamente se trasluce en una adición a los logros de las políticas existentes al respecto y un aporte para nada desestimable a la disminución de las tasas de personas en condiciones de ser auxiliadas por el Estado.

Sin embargo, el camino para realizarlo no es tarea fácil, ya que para comenzar la ejecución de una actividad productiva el emprendedor se debe enfrentar con una serie de obstáculos que, dicho sea de paso, pueden ser infranqueables en el momento de hacerlo. Por un lado, la formación, educación y conocimiento en los procesos relacionados con la tarea de la realización de emprendimiento, de los cuales en su mayoría carecen las personas interesadas y para lo cual

<sup>4</sup> El Coeficiente de Gini mide la desigualdad de los ingresos y la desigualdad de la riqueza en una región; la escala está definida de 0 a 1, donde 0 denota equidad perfecta y 1 inequidad absoluta. El rango hasta 0,3 se interpreta con una distribución de la riqueza equitativa.

<sup>5</sup> Mide el nivel de transparencia y los riesgos de corrupción de las entidades públicas de una nación. La escala de medición está dada de 0 a 100, donde 100 indica el mayor grado de transparencia.

solo cuentan con el empirismo de la ejecución de labores básicas previamente, por otro, disponibilidad de capital de trabajo, uno de los requerimientos esenciales para emprender actividades productivas.

Aunque existen opciones diversas, tanto de carácter público como privado, que ofrecen diferentes tipos de créditos y ayudas financieras dirigidas a fomentar el desarrollo de actividades económicas, el acceso a estas se hace complejo y difícil dada las condiciones tan específicas requeridas por las mismas entidades que lo promueven, tales como diligenciamiento de formularios, documentos, antecedentes crediticios, respaldos, garantías, presentación de proyectos y los costos inherentes en la obtención del mismo, y en los que se incurre durante el ciclo entero de la financiación.

El acceso al capital de trabajo es considerado un instrumento, sostiene Giné (2011) en sus estudios de poblaciones bajo vulnerabilidad económica, facilitador en la transición hacia el desarrollo económico de individuos, grupos familiares y poblaciones. El capital de trabajo se convierte en una condición fundamental para desarrollar actividades productivas que brinden posibilidad de generar ingresos a quien las ejecute, y se enmarca técnicamente como la capacidad líquida que requiere una actividad productiva para afrontar los gastos operativos<sup>6</sup> que aseguren su funcionamiento y representa flujo financiero a corto plazo (Córdoba, 2012), siendo una condición necesaria para garantizar la continuidad de dicha actividad en el tiempo.

El acceso al capital de trabajo hace posible que se concreten actividades productivas, inicialmente de tipo unipersonal o unifamiliar, ambos en su mayoría de índole informal en la primera etapa de operación, con la implícita pretensión de convertirse en empresas formales en el tiempo, como lo expresan Hamann y Mejía (2011).

Teniendo en referencia factores que influyen en ello, la transición es factible dados los factores de producción que, aunque en proporciones diferentes, tanto en condiciones informales como en las formales, por sus atributos, tendrían similar equivalencia: el trabajo, como el tiempo y esfuerzo dedicado por la gente a producir bienes y servicios; el capital, como las herramientas, instrumentos necesarios para generar bienes y servicios; y la habilidad empresarial, desde la generación de nuevas ideas, toma de decisiones y el esfuerzo para mitigar el efecto de los riesgos que surgen en

el transcurrir de la operación (Parkin, 2004). La trascendencia de dicha transición se sustenta en la importancia alcanzada por la empresa como uno de los grandes motores del desarrollo (Polèse, 1998), gracias a la generación de empleos e ingresos que de esta se derivan, por lo tanto, su creación y consolidación dentro de una comunidad se hace vital en la época actual. Sin embargo, el número de emprendimientos que lo logrará no será tan alto como el deseado.

Una manera simplificada de esbozar el concepto del capital de trabajo, como parte de la caracterización de una actividad productiva, resultado de la observación realizada durante el proceso y desarrollo del proyecto de investigación “Un estudio de las microfinanzas como impulsor de la inclusión de poblaciones vulnerables económicamente en su transición hacia un desarrollo económico”, es el caso de M, persona quien tiene un puesto de venta de arepas. M, para iniciar su actividad productiva, necesitó su esfuerzo para producir (trabajo) arepas (bien), la parrilla para asar las arepas y demás herramientas (capital) y la habilidad empresarial porque puede tomar decisiones sobre su negocio, tan complejas como la cantidad de materia prima que debe tener (maíz, carbón y otros); además de tener definido el proceso de producción (cocinar, moler y amasar el maíz para armar las arepas), debe costear el producto y asignarle un precio. También dicha habilidad empresarial le dice que es necesario un capital de trabajo, el cual, en términos financieros, es definido como “la capacidad líquida que necesita una organización para afrontar los gastos operativos que aseguren su funcionamiento” (Padilla, 2012), es decir, M —que necesita fuentes de financiación para su capital de trabajo, y ante no tener recursos propios, pero sí muchas necesidades por ser cabeza de familia, necesidades en términos de vivienda, alimentación, salud, educación, crecimiento de su negocio— debe buscar alternativas de financiación. Así, el crédito se convierte en una de las variables fundamentales del emprendimiento, del crecimiento y del apalancamiento facilitador del mejoramiento empresarial (Zarruk, 2005).

Por la importancia que tiene en el proceso de la transición económica a partir del desarrollo del micro-emprendimiento como generador de ingresos para personas en estado económico vulnerable, el presente escrito procura mostrar un análisis del acceso y los costos del capital de trabajo en tres dimensiones: microcrédito, crédito tradicional y crédito informal.

<sup>6</sup> Erogaciones inherentes para el desarrollo de la actividad productiva.

## Del costo de financiación del capital de trabajo

### De las condiciones que perfilan el riesgo

El perfil de riesgo de un solicitante se determina en el estudio del crédito. Esbozado por Ruza y Paz-Curbera (2013), esta es la etapa en la cual el prestatario queda clasificado como potencial para acceder a una fuente de financiación determinada. Dicha calificación da un rango del perfil, el cual está estrechamente relacionado con el nivel de riesgo del solicitante, y del cual depende para tener acceso o quedar excluido de una fuente o sistema de crédito. Un cliente con alto perfil se percibe con un nivel de riesgo menor, y se puede dar por sentado que su experiencia financiera está definida haciendo parte de la banca tradicional. En el perfil medio presenta alguna experiencia crediticia, simbolizando un riesgo incremental. Y en el perfil bajo, carece de experiencia crediticia, entendiéndose su vinculación con el sistema financiero como escaso o inexistente, y como consecuencia se representa como de un riesgo alto.

En un estudio de la CAF (2011) se citan las siguientes cinco razones que limitan el acceso al crédito: bajo nivel de ingreso, informalidad de la actividad productiva, falta

de declaración de impuestos de renta, deficiencia en la cultura financiera y ausencia de colaterales que garanticen la operación de crédito.

Esas razones se incluyen en la tabla 1, la cual presenta una comparación de cuatro aspectos exigidos por los oferentes de crédito objeto de análisis en el presente escrito — tradicional, microcrédito e informal—, ya que les permite realizar una evaluación estándar de las solicitudes. Los aspectos evaluados son:

- *Conocimiento previo del cliente*: hace alusión al contacto que tiene el prestamista sobre el prestatario.
- *Garantías reales o idóneas*: se refiere a lograr identificar cuál es el potencial de pago del prestatario, por sus activos, prendas que pueda ofrecer, experticia en su actividad productiva y tradición.
- *Historia crediticia*: son las experiencias previas que haya logrado el prestatario. Pueden servir para ingresar a una fuente de financiación de menor costo o para lograr un monto mayor en el crédito.
- *Endeudamiento*: se refiere al nivel de deuda con otras líneas de crédito para establecer su capacidad de pago.

Tabla 1.

### Matriz para la comparación de aspectos de análisis del oferente de capital de trabajo a los demandantes

Puntos generales del estudio de un crédito*	Crédito a través de la banca tradicional**	Microcrédito***	Informal****
Conocimiento previo del cliente	El cliente debe recurrir al punto de atención de la entidad, y por intermedio de la documentación solicitada se da el conocimiento al cliente.	Se visita al cliente y se evalúa su tipo de negocio, la historia y su la dinámica general.	Se visita al cliente y se hace una observación de qué tiene y cómo es el movimiento de las ventas y el recaudo de efectivo.
Garantías reales o idóneas	Se basa sobre garantías idóneas y un codeudor o avalista.	Se basa en las garantías idóneas, que tenga una experiencia comprobada en su actividad comercial y forma de sustentarlo.	Se basa en el tiempo que lleva en el negocio.

Historia crediticia	Es indispensable comprobar la historia crediticia, porque la calificación en centrales de riesgo es un factor preponderante del análisis para otorgar el crédito.	La historia crediticia cuenta si hay antecedentes de la misma, se convierte en factor de análisis. Si no hay historia, existe una alta probabilidad de aprobar el crédito, pero con restricción en el monto.	Si hay una recomendación desfavorable en el medio, queda vetado el cliente.
Endeudamiento	Es un factor de análisis que determina el monto del préstamo, en especial para ver cuál puede ser la cuota del crédito y que la pueda asumir.	Es un factor de análisis que determina el monto del préstamo, en especial para ver cuál puede ser la cuota del crédito y que la pueda asumir.	No importa, mientras el negocio produzca.

Tabla: Elaboración de los autores.

\* Tomado del artículo <http://m.finanzaspersonales.com.co/credito/articulo/lo-evaluan-bancos-para-otorgar-credito/46199>

\*\* Información compilada de diferentes entidades financieras.

\*\*\* De entrevistas realizadas por el autor a asesores comerciales de entidades dedicadas a este tipo de créditos.

\*\*\*\* Percepción basada en el artículo "Gota a gota, negocio caudaloso", El Espectador, noviembre 20 de 2008, y entrevista a usuarios en el marco de la investigación.

## De la tasa de interés

La tasa de interés es un referente en la economía mundial, que refleja el nivel de estabilidad en el manejo monetario que existe en un Estado y su política monetaria. Por su importancia, los gobiernos en general tienen en sus objetivos macroeconómicos el control de esta variable. Zárate (2013) indica que sin un control en las tasas de interés sería imposible fijar políticas monetarias. Este control está respaldado desde la legislación de cada nación. Para el caso latinoamericano, desde la década de los 80, la tendencia en los topes o restricciones a las tasas de interés guarda una tendencia a su eliminación; para la tasa de usura,<sup>7</sup> la liberación de las tasas de interés cuentan con enfoques en común; uno, dejando al sector financiero en libertad para pactar las tasas en función del nivel de riesgo de sus prestatarios y dejando tasas de referencia para los otros sectores. El otro, determinada por una fórmula elaborada por la autoridad monetaria, la cual no es considerada restrictiva porque la base de cálculo es la tasa de referencia del mercado, que se encuentra libre a la demanda y oferta de los recursos de crédito.

En el mercado financiero y en la racionalidad de los oferentes de crédito, la tasa de interés se torna como la selectora del demandante de crédito. Esta selección guarda una correlación con el riesgo de la transacción crediticia, es decir, a mayor percepción de inseguridad se busca compensar con un mayor ingreso o un precio más elevado del dinero en el tiempo, concebido como el plazo pactado para el retorno del capital. De este modo, el riesgo de incumplimiento es conocido como *riesgo crediticio del empréstito* (Berk, 2010, pág. 193), el cual es consecuencia por no poder cuantificar el riesgo idiosincrático<sup>8</sup> y moral,<sup>9</sup> es decir, al no poder un prestamista medir el nivel de riesgo de un prestatario, lo compensa con el aumento de una prima que se ve reflejada en un mayor costo al demandante del crédito.

## De los cargos adicionales

Un estudio realizado por el Banco de Desarrollo de América Latina expone que los costos de operación y monitoreo de un crédito están inversamente relacionados con el monto

<sup>7</sup> Se considera usura la tasa de interés que se cobra por un crédito por encima de la tasa máxima permitida por la autoridad competente de una nación. Así, la tasa de usura es el límite máximo con el que un particular o una entidad financiera pueden cobrar por intereses sobre una transacción de crédito.

<sup>8</sup> Riesgo específico del prestatario, por su actividad, o por el nivel de garantías que este pueda proveer.

<sup>9</sup> Riesgo asociado a un uso diferente al especificado en la línea de crédito.

del crédito (CAF, 2011). Al aumento de las tasas de interés por mayor riesgo, se suman los costos de la operación de crédito causados en la selección, monitoreo y servicios de pago (Beck, 2011, pág. 76), como se aprecia en la tabla 2.

**Tabla 2.**  
**Costos ocultos presentados por cada modalidad**

Costos adicionales en la operación de crédito	Crédito tradicional	Microcrédito	Crédito informal
Consulta a central de riesgo	n/a	x	n/a
IVA consulta a central de riesgo	n/a	x	n/a
Fondo Nacional de Garantías	x	x	n/a
IVA Fondo Nacional de Garantías	x	x	n/a
Seguro deudor	x	x	n/a
Comisión	n/a	x	n/a
Cuota de manejo CTA desem.	x	n/a	n/a
Gravamen al movimiento financiero	x	n/a	n/a

Tabla: Elaboración de los autores.

Hay ocho categorías de cobros que son cargadas al demandante del crédito. Del costo total de un préstamo, el microcrédito involucra un 75,00 % como costos adicionales; para el crédito tradicional representa el 67,25 %, mientras que el crédito informal no hace ningún cobro relacionado con los caracterizados.

Estas adiciones al costo para el prestatario están amparadas bajo la legislación colombiana, donde el argumento se centra en que las entidades financieras hagan una mayor cobertura en diferentes sectores de la población, buscando incrementar la inclusión financiera, desde la perspectiva que la institución financiera no vea afectado su retorno estimado en la colocación de los recursos situados. Resulta paradójico que los rubros *relacionado por consulta en centrales de riesgo, Fondo Nacional de Garantías y seguro deudor* — que en argumentos técnicos sustentan el resguardo del riesgo idiosincrático para la entidad financiera— no se vean reflejados en una disminución o normalización de la tasa de interés imputada, denotando una considerable contradicción en el argumento de las entidades financiera e IMF sobre el riesgo de la operación de crédito (Perdomo, F., 2011, pág. 124).

### Del costo real de financiación

El cálculo del costo real de un crédito bajo alguna de las tres modalidades demanda utilizar planteamientos de las matemáticas financieras, basado en los conceptos aplicados para conversión de tasas y retornos de los flujos futuros (Gutiérrez, 2013).

Los costos de una operación de crédito están comprendidos por la tasa de interés, como también por cobros que no son computados en esta, como comisiones, seguros de deudor, impuestos a las transacciones, pagos por derechos de medios electrónicos, entre otros.

En los siguientes apartes del escrito, se realizará un ejercicio de cálculo financiero que permitirá realizar un estudio comparativo, en miras de evidenciar los costos reales de los tres tipos de crédito. Para ello se define como base el monto de un crédito por un salario mínimo legal mensual vigente (SMMLV)<sup>10</sup> para el 2013 en Colombia; y la modalidad de la tasa será fija,<sup>11</sup> con un plazo de 12 meses.

<sup>10</sup> En Colombia, para el año 2013, el monto es \$589.500

<sup>11</sup> Hace referencia a la tasa que no cambia durante el plazo del crédito.

## Crédito tradicional

El crédito tradicional está representado por el crédito denominado de *consumo y ordinario*, el cual tiene pactada una tasa de interés usada para cobrar a las personas que logran una inserción al sistema financiero tradicional por primera vez o poseen insuficiente experiencia crediticia. En el promedio de las entidades financieras se asemeja al crédito de consumo, como lo indican Villegas, Jahn y Lochmuller (2014). Esta tasa se establece mediante resolución de la Superintendencia Financiera, y para este

ejercicio se tomará la Resolución 1779 de septiembre 30 de 2013, la cual establece la tasa efectiva anual de referencia: 19,85 %.

Para calcular la cuota mensual fija durante el plazo de 12 meses se utiliza la equivalencia de tasa mensual, la cual es 1,52 %, <sup>12</sup> así se obtiene el valor de la cuota base para el pago del crédito que corresponde a \$56.546,54, <sup>13</sup> pero a este valor hay que adicionarle los costos diferidos de seguro, que corresponde al 0,50 % mensual sobre el valor del préstamo, es decir, que a la cuota calculada anteriormente se debe adicionar \$3.080. Al realizar una revisión a la tabla 3:

**Tabla 3.**  
**Liquidación de un crédito tradicional, incluye los costos no reflejados en la tasa de interés**

Período en meses	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Cuota fija	\$ 56.546,54	\$ 56.546,54	\$ 56.546,54	\$ 56.546,54	\$ 56.546,54	\$ 56.546,54	\$ 56.546,54	\$ 56.546,54	\$ 56.546,54	\$ 56.546,54	\$ 56.546,54	\$ 56.546,54	
Intereses	\$ 9.365,45	\$ 8.648,12	\$ 7.919,89	\$ 7.180,59	\$ 6.430,05	\$ 5.668,09	\$ 4.894,56	\$ 4.109,26	\$ 3.312,02	\$ 2.502,66	\$ 1.681,00	\$ 846,84	
Abono de Capital	\$ 47.181,10	\$ 47.898,42	\$ 48.626,65	\$ 49.365,95	\$ 50.116,50	\$ 50.878,45	\$ 51.651,99	\$ 52.437,29	\$ 53.234,52	\$ 54.043,88	\$ 54.865,55	\$ 55.699,70	
Saldo	\$ 568.818,90	\$ 520.920,48	\$ 472.293,83	\$ 422.927,88	\$ 372.811,38	\$ 321.932,93	\$ 270.280,95	\$ 217.843,66	\$ 164.609,14	\$ 110.565,25	\$ 55.699,70	(\$ 0,00)	
<b>Costos adicionales</b>													
Seguro de vida deudor	0,50% \$	3.080 \$	2.844 \$	2.605 \$	2.361 \$	2.115 \$	1.864 \$	1.610 \$	1.351 \$	1.089 \$	823 \$	553 \$	278

\*\* Gravamen al Movimiento Financiero (GMF). Según el artículo 870 del Estatuto Tributario

Tabla: Elaboración de los autores.

La amortización es efectiva desde el primer pago, ya que cada pago abona al capital y asume el costo de los intereses sobre el saldo insoluto. Así, en el plazo de los 12 meses el crédito ha sido cancelado totalmente.

Un detalle importante se refleja en el momento del desembolso, con una diferencia entre el monto de crédito solicitado \$616.000 y el valor que se ha de recibir, \$587.799,

la cual es de \$28.201. La diferencia se presenta por el aporte al fondo nacional de garantías y sus respectiva liquidación del impuesto al valor agregado (IVA = 16,00 %).

Para calcular la tasa real del crédito tradicional se debe tener en consideración el desembolso y la cuota reales. Así, la tasa mensual es de 2,80 %; <sup>14</sup> equivalente al 39,27 % de la efectiva anual. <sup>15</sup>

<sup>12</sup> Para convertir la tasa efectiva anual a mensual se acude a la fórmula  $i_{mensual} = (1 + i_{efectiva})^{1/n}$  donde n = 12.

<sup>13</sup> Por ser una cuota fija, se da tratamiento de una anualidad, usando la fórmula  $Valor\ del\ crédito = \frac{Valor\ del\ crédito * i_{mensual} * (1 + i_{mensual})}{(1 + i_{mensual})^n - 1}$ , donde el valor del crédito son \$589.500, n = 12, siendo el número de cuotas que se deben pagar.

<sup>14</sup> El valor citado es posible hallarlo mediante el cálculo de la TIR (Tasa Interna de Retorno), tomando como inicial el valor real de desembolso del crédito y como flujos futuros el valor de la cuota en cada uno de los meses del plazo del crédito.

<sup>15</sup> Capital de trabajo, son los recursos que requiere una empresa para poder operar. La empresa, para poder operar, requiere de recursos para cubrir necesidades de insumos, materia prima, mano de obra, reposición de activos fijos, etc. Estos recursos deben estar disponibles a corto plazo para cubrir las necesidades de la empresa a tiempo (Perdomo, 2003).

**Figura 1.**  
**Comparación de tasas de interés en el crédito tradicional**

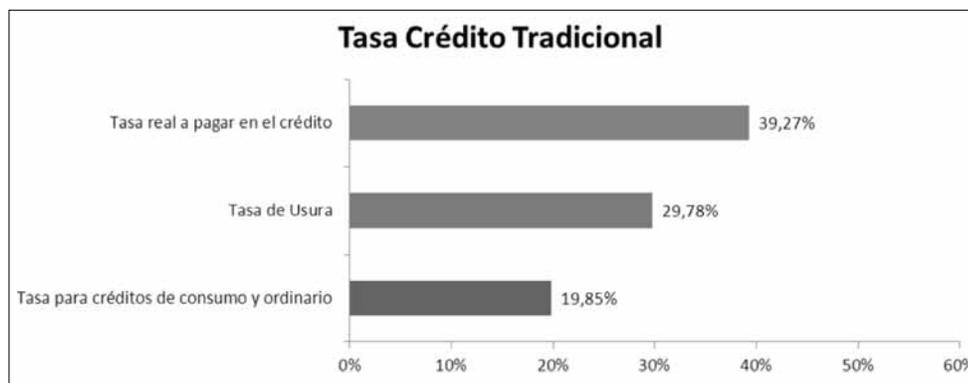


Gráfico: Elaboración de los autores.

Para realizar el cálculo se ha tomado la tasa de referencia y se le han incluido los costos adicionales incluidos en el proceso y en las condiciones del crédito. La figura 1 muestra el costo real equivalente en tasa de interés, siendo de 1.3 veces mayor a la denominada como *usura*; y 1.98 veces más que la de referencia.

## Microcrédito

En el marco legal de Colombia, el microcrédito<sup>16</sup> está definido como el conjunto de operaciones de crédito con destino productivo que se otorga a las microempresas y cuyo monto individual no supere los 120 SMMLV y que es usado esencialmente por microempresas. Se entiende por microempresas aquellas que tienen una planta de personal hasta de diez (10) trabajadores y activos no superiores a 501 SMMLV. Esta perspectiva se centra en el instrumento financiero propio para lograr capitales de trabajo, necesario no solo para desarrollar actividades informales, sino para cualquier actividad productiva, de la cual depende el sustento de los usuarios de esta modalidad de crédito y sus familias.

El microcrédito está enmarcado en lo que el gobierno nacional de Colombia ha determinado como la Banca de las Oportunidades,<sup>17</sup> que es el mecanismo con el cual se busca crear las condiciones necesarias para facilitar a las poblaciones más vulnerables del país el acceso al sistema financiero, con la provisión de créditos y otros servicios financieros dirigidos a familias de menores ingresos, las

micros, pequeñas y medianas empresas, los jóvenes emprendedores y madres cabezas de familia. Para acceder al crédito se debe estudiar la capacidad del cliente. Así, el banco, la compañía de financiamiento comercial, la fundación, la ONG, la cooperativa de ahorro y crédito o la caja de compensación visitan al cliente y le hacen un estudio de sus ingresos, y entonces decidirán qué parte puede dedicar a pagar el préstamo y en cuántas cuotas lo haría (Baena, Hoyos, & Ramirez, 2008). Para esta modalidad, el gobierno nacional ha autorizado tasas especiales, siendo estas mayores a la tasa de los créditos de consumo y ordinario disponibles en la banca tradicional.

Paradójicamente, el aumento en las “tasas especiales” se sustenta en un mayor costo operativo del microcrédito y en el factor riesgo que se presenta en el respaldo o garantía, de la cual, en gran medida, carecen los necesitados. Entendiéndose en lenguaje financiero, en un aumento de la posibilidad de no recuperación de la cartera en el futuro. La medida, fortuitamente, convierte la ayuda a personas en necesidad para salir de un estado de vulnerabilidad en un negocio bastante rentable, algo así como haciendo negocio de los pobres, distanciándose de su razón de ser: la erradicación de la pobreza extrema. Aquí se origina uno de los interrogantes más comunes, respecto al microcrédito, sobre lo costoso o “caro” que resulta. A lo anterior se suma el desconocimiento y los requisitos que deben cumplir los interesados para ser merecedores de la opción de crédito, además del tiempo que puede tomar su aprobación.

<sup>16</sup> El microcrédito hace parte de las microfinanzas, y el producto consiste en servicios financieros dirigidos a personas de escasos recursos que se encuentran excluidas del sistema bancario comercial, donde una serie de productos como el ahorro, las transferencias, los seguros y el microcrédito (en general de pequeños montos) cuentan con una ingeniería financiera específica (Fundación Catedra Iberoamericana).

<sup>17</sup> Documento Conpes 3424.

Por lo anterior, y con la premura del cual están urgidos quienes están dispuestos a realizar una actividad económica determinada, la opción del microcrédito es para muchos una posibilidad que deben descartar.

Un tema que amerita ser objeto de estudio, y que no será abordado en este escrito, trata de la especificidad en el uso de los recursos que se deben recibir por el microcrédito, que en nivel importante no siempre es dirigido al desarrollo de actividades productivas, como lo determina su naturaleza, sino a suplir necesidades materializadas que en nivel importante no dan espera para ser atendidas: cubrimiento de pago de arrendamiento, servicios públicos, gastos de alimentación, etc., entre otras muchas que vive y debe suplir la población encerrada en la espiral de pobreza.

Continuando con el ejercicio comparativo. Se toma la tasa efectiva anual de referencia, 34,12 %, de acuerdo con la Resolución 1779 de septiembre 30 de 2013 de la Superintendencia Financiera. Se debe hallar la equivalencia de tasa mensual calculada en 2,48 %. Con esta tasa, y al ser fija por el plazo de 12 meses, se calcula el valor de la cuota base para el pago del crédito que corresponde a \$59.966,81. A este valor se le adicionan los costos diferidos de seguro, que corresponde al 0,50% mensual sobre el valor del préstamo, y el 7,50 % de honorarios y comisión del valor de préstamo diferido a las 12 cuotas de este, es decir, que a la cuota calculada anteriormente se debe adicionar \$3.080. La relación de los valores se muestra en la tabla 4.

**Tabla 4.**  
**Liquidación de un microcrédito, incluye los costos no reflejados en la tasa de interés**

Período en meses	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Cuota fija	\$59.966,81	\$59.966,81	\$59.966,81	\$59.966,81	\$59.966,81	\$59.966,81	\$59.966,81	\$59.966,81	\$59.966,81	\$59.966,81	\$59.966,81	\$59.966,81
Intereses	\$15.255,50	\$14.148,20	\$13.013,49	\$11.850,67	\$10.659,05	\$9.437,93	\$8.186,56	\$6.904,20	\$5.590,08	\$4.243,42	\$2.863,40	\$1.449,21
Abono de Capital	\$44.711,31	\$45.818,60	\$46.953,32	\$48.116,14	\$49.307,76	\$50.528,88	\$51.780,25	\$53.062,61	\$54.376,73	\$55.723,39	\$57.103,41	\$58.517,60
Saldo	\$571.288,69	\$525.470,09	\$478.516,77	\$430.400,63	\$381.092,87	\$330.563,99	\$278.783,74	\$225.721,12	\$171.344,39	\$115.621,00	\$58.517,60	\$0,00
<b>Costos adicionales</b>												
Seguro de vida voluntario*	0,50%	\$ 3.080	\$ 3.080	\$ 3.080	\$ 3.080	\$ 3.080	\$ 3.080	\$ 3.080	\$ 3.080	\$ 3.080	\$ 3.080	\$ 3.080
Honorios y Comisión**	7,50%	\$ 3.850	\$ 3.850	\$ 3.850	\$ 3.850	\$ 3.850	\$ 3.850	\$ 3.850	\$ 3.850	\$ 3.850	\$ 3.850	\$ 3.850

\* El seguro de vida voluntario, es un seguro donde el beneficiario es la entidad prestataria.

Tabla: Elaboración de los autores.

Al igual que el crédito tradicional, el microcrédito cuenta con un esquema de amortización; en la medida que se van cancelando las cuotas se abona al capital y se asume el costo de los intereses sobre el saldo insoluto. Así, en el plazo de los 12 meses el crédito se ha cancelado totalmente.

También, como en el caso del crédito tradicional, se presenta una diferencia en el momento del desembolso en relación con el monto solicitado con el desembolsado de \$26.083. La diferencia corresponde a la consulta en Datacrédito,

realizado por una sola vez al inicio de la obligación, aporte al Fondo Nacional de Garantías y su respectiva liquidación del impuesto al valor agregado (IVA = 16,00 %). Para calcular la tasa real del microcrédito se debe tener en consideración el desembolso y la cuota reales. Así, la tasa mensual es de 5,12 %, equivalente al 82,02 % de tasa efectiva anual.

En La figura 2 se evidencia, claramente, un costo real de 1.60 veces mayor a la tasa denominada como usura para microcrédito y 2.40 veces mayor a la tasa de referencia.

**Figura 2.**  
**Comparación de tasas de interés en el microcrédito**

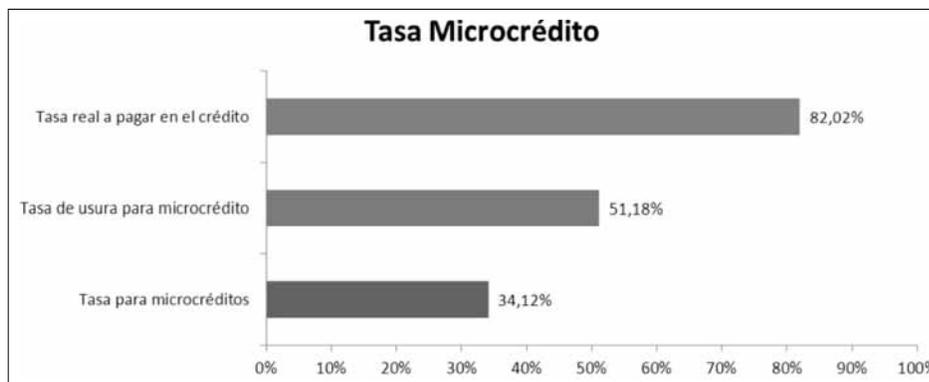


Gráfico: Elaboración de los autores.

## Crédito informal

Para quienes han quedado por fuera de la inclusión bancaria, siendo algo común en una población con un nivel de bancarización bajo, les queda otra opción, más abierta, más “fácil”, con mayor rapidez en el acceso pero mucho más costosa, el crédito informal. Este crédito adquiere aquí una dimensión muy importante y se ha convertido a lo largo de países en desarrollo, y en los desarrollados mismos, en una opción viable hasta alcanzar a caracterizarse con nombre propio, el llamado “gota a gota” en Colombia, “loan shark” en U.K. y en la India, “créditos grises” en China, y “montepíos” en México, referenciando algunos ejemplos.

El crédito informal es considerado ilegal, y se caracteriza por proveer un préstamo con intereses por encima de la tasa de usura,<sup>18</sup> a pesar de que el Artículo 305<sup>19</sup> del Código Penal expone que quienes incurran en usura deberán pagar una condena de dos a siete años de cárcel. En relación con el tema, Castro (2008) asevera:

*La realidad muestra que los préstamos populares, conocidos como ‘gota a gota’, han funcionado por décadas en Colombia. En algunas regiones son toda una tradición, con una estrategia publicitaria muy*

*efectiva: el voz a voz. La lucrativa actividad tiene como principales clientes a comerciantes y empleados de negocios que manejan dinero a diario, como peluquerías, panaderías, centrales de abastos, etc. Están excluidos de este servicio los asalariados.*

Lo anterior es corroborado regularmente con las personas que han sido entrevistadas en el marco de la investigación origen del presente escrito, para quienes lograr préstamos rápidos y sin mayores exigencias en pos de tener el capital de trabajo suficiente que facilite el comienzo o continuidad de la actividad productiva es prioritario, quedando la percepción del elevado costo del préstamo en un plano menos relevante, al menos en tanto la necesidad latente sea satisfecha con la inmediatez deseada, expresada en términos coloquiales como “es mejor trabajar”. Aunque el objetivo del crédito es su uso como capital de trabajo, tal uso puede ser desviado para cubrir otras necesidades de extrema urgencia o de otro orden satisfactor. En este respecto, se desconoce el monto total que no se destina al uso original por el cual fue solicitado. Las garantías para la obtención de un préstamo como este se resumen en la firma de una letra por el monto del préstamo, sin embargo, queda abierta y se extiende a las pertenencias del prestamista, incluyendo su propia vida cuando la recuperación del préstamo no es posible.

<sup>18</sup> Se considera usura la tasa de interés que se cobra por un crédito que supere el 50 % del interés corriente vigente para el periodo en cuestión. La tasa de usura es el límite máximo con el que un particular o una entidad financiera pueden cobrar por intereses sobre un préstamo. <http://www.gerencie.com/tasa-de-usura.html>.

<sup>19</sup> Por la legislación penal, quien en el artículo 305 del Código Penal la tipifica como delito: USURA. El que reciba o cobre, directa o indirectamente, a cambio de préstamo de dinero o por concepto de venta de bienes o servicios a plazo, utilidad o ventaja que exceda en la mitad del interés bancario corriente que para el período correspondiente estén cobrando los bancos, según certificación de la Superintendencia Bancaria, cualquiera sea la forma utilizada para hacer constar la operación, ocultarla o disimularla, incurrirá en prisión de dos (2) a cinco (5) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En el caso ejemplificado, M manifiesta que por un capital de \$200.000, a un plazo de 30 días, debe pagar \$12.000 diarios. Si el préstamo fuera un SMLMV, la cuota diaria ascenderá a \$36.960. Esta referencia indica que el pago diario solo cubre los intereses, sin amortización alguna, y el cobro de los intereses es anticipado, es decir, una tasa de interés diaria del 6,00 % con modalidad anticipada.<sup>20</sup> En términos de un SMMLV, M debe pagar \$35.370. De esta forma, la tasa periódica vencida será del 6,38 %;<sup>21</sup> la tasa equivalente mensual 191,50 %; y la tasa efectiva anual, 490,99 %.<sup>22</sup>

### Comparación de los costos reales de las tres modalidades de crédito

Al comparar el resultado del cálculo del costo real expresado como una tasa de interés de las tres líneas de financiación, visualizado en la figura 3, la tasa de crédito informal es 12.50 veces mayor que la del crédito tradicional y 5.99 veces al microcrédito. La relación entre el crédito tradicional y el microcrédito es 2.09 veces más.

Figura 3.

### Comparación de los costos reales en términos de tasa entre crédito tradicional, microcrédito y crédito informal

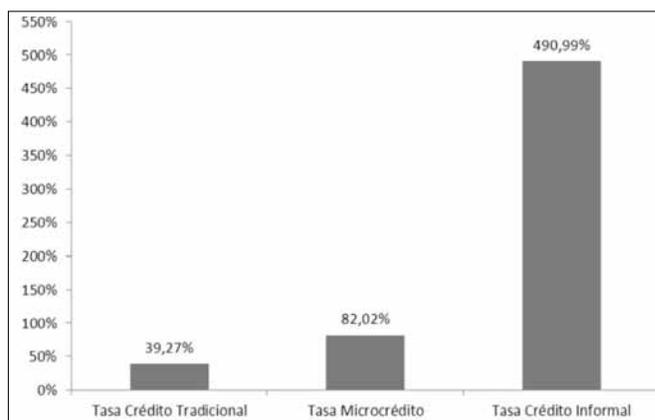


Gráfico: Elaboración de los autores.

Cuando se denota el apalancamiento como el uso del dinero prestado para financiar actividades productivas o negocios (Córdoba, 2012), la referencia a este tipo de crédito se puede tomar como una palanca financiera, por lo tanto, debería lograr aumentar la rentabilidad de la actividad productiva, pero también incrementará el riesgo, por mayor exposición a la insolvencia.<sup>23</sup> Por otro lado, con unos costos tan altos, lograr un aumento del ingreso disponible por la actividad productiva es poco viable.

### De la inclusión económica al cambio de la condición de pobreza

La forma como están planteados los programas de microfinanzas o microcrédito conlleva al beneficio tan solo de aquellos que tienen una condición de pobreza moderada y no extrema, como es anunciado en los programas gubernamentales y por las IMF per se. En Colombia, el objetivo social del instrumento crediticio se desdibuja porque

<sup>20</sup> La tasa de interés anticipada es cuando al inicio de la operación hay un descuento de intereses, para nuestro caso, al momento de desembolsar el crédito se descuentan los primeros intereses, es decir, que para calcular la tasa equivalente a esa periódica aplicamos la fórmula

$$i_{vencida} = \frac{i_{anticipada}}{1 - i_{anticipada}}$$

<sup>21</sup> La tasa periódica diaria debemos convertirla a nominal en el mes ( $n = 30$ ), es decir,  $i_{mensual} = i_{vencida} \times n$ .

<sup>22</sup> Para hallar la tasa efectiva anual usamos la fórmula  $i_e = (1 + i_{mensual})^n - 1$ ; para el caso,  $n = 12$ , y la tasa periódica calculada anteriormente.

<sup>23</sup> Es la incapacidad para cubrir los pagos de las obligaciones con terceros, particulares o financieras, que tiene la actividad productiva.

esta actividad está en manos de actores privados. Según Asomicrofinanzas (2013), el 88,80 % de los créditos otorgados al 2012 se ubican en la línea tradicional, y únicamente 3,60 % están en la línea de microcrédito. Entre 2008 y 2012, la cartera de colocación del microcrédito ha crecido 2.09 veces, y la participación de bancos en el “negocio” pasó de 56,60 a 76,70 % del total de las colocaciones de este producto. En referencia a los montos manejados baj o la modalidad de crédito informal, se desconocen las cifras.

Las personas en condición de pobreza monetaria en Colombia representan 42,30 % del total de la población, medición junio de 2012 y 2013 (Dane, 2013). De porcentaje, 23,87 está en condición de pobreza extrema, es decir, solo logran el 16,50 % de un salario mínimo mensual como ingreso, y como consecuencia estas personas no logran cumplir con el perfil exigido por las instituciones facilitadores del microcrédito, como se muestra en las tablas 1 y 4.

La persona que va a utilizar la línea de microcrédito debe presentar un proyecto productivo o de emprendimiento proyectado, como instrumento para obtener capital de trabajo. Tal proyecto se convierte en un medio para lograr la inclusión económica, y es efectivo en tanto el ingreso para garantizar los pagos de las cuotas del crédito en que se incurre, cubrir los gastos operacionales de la empresa, y en adición cubrir los gastos de carácter personal, manutención y necesidades básicas, sea suficiente.

La manera de conocer si lo planteado anteriormente se logra es aplicando una fórmula financiera que permita calcular el ingreso disponible para cubrir todas y cada una de las necesidades que debe atender el emprendedor en cada ciclo económico ingreso disponible. A continuación se presenta la fórmula mencionada.

#### Ecuación 1.

#### Ingreso disponible para un usuario de microcrédito como capital de trabajo

$$Y_D = \left\{ [P * (1 - T)] - \left[ \left( \sum_{i=1}^L (c_i / q_i) \right) * (1 + d(i + n^{-1})) \right] \right\} Q ; \{ \forall n, i, Q : / (n, i, Q) \in p \}$$

Donde las variables denotan:

$Y_D$  : Ingreso disponible.

$P$  : Precio de venta unitario.

$T$  : Tasa de impuestos, determinada para la actividad productiva.

$c_i$  : Costo de cada factor de producción.

$q_i$  : Unidades que se pueden producir con cada factor de producción.

$q_i$  : Proporción del capital de trabajo financiado.

$d$  : Costo real de la fuente de financiación expresado como una tasa de interés.

$n$  : Número de cuotas en la financiación.

$p$  : Periodo para el cálculo de las variables (día, mes, año).

La ecuación 1 muestra como el costo real de la fuente de financiación expresado como una tasa de interés, que tiene un efecto multiplicador en el costo unitario, por lo tanto, un efecto inverso sobre el ingreso disponible. Así, a mayor costo de financiación menor es el ingreso de que dispone el usuario del crédito para la cobertura de sus necesidades, lo cual incide directamente en la resolución de su condición de pobreza monetaria.

El ingreso es uno de los factores críticos que facilita el desarrollo de procesos de sinergia para la reducción de los índices de pobreza monetaria, siendo este el parámetro de medida desde la ONU para cada nación. Las personas que acceden al microcrédito como fuente de capital de trabajo deben tener, por ende, una actividad económica que redunde en ingresos. De esta forma fue concebido el modelo en los años setenta, siendo adoptada con la filosofía que la representa en el país.

## Conclusión

El acceso al capital de trabajo adquiere una connotación fundamental en países en desarrollo con altos índices de pobreza, ya que cuando un Estado es incapaz de resolver los problemas de pobreza y pobreza extrema a partir de mecanismos tradicionales de intervención económica, esos problemas pasan a ser el resorte del sector privado o de la población misma, quienes no están preparados para hacerles frente.

Lograr la inclusión económica a partir del desarrollo de una actividad productiva para muchas personas significa una lucha agguerrida contra las adversidades del medio, pues para comenzar carecen de educación adecuada, respaldo patrimonial, personas o instituciones que los acompañen; están al margen del sistema financiero y carecen de la experiencia y motivación para realizar emprendimientos.

La clave para iniciar la actividad productiva está en el acceso al capital de trabajo, el cual puede obtenerse a través del crédito, siendo el crédito tradicional y el microcrédito dos de los mecanismos financieros que se ajustan al tipo de perfil del interesado. Sin embargo, éstos son fuentes con un acceso complejo por las condiciones y requisitos que exigen, además de los costos en que se incurre, razones que conlleva a los interesados a recurrir al crédito informal; si bien ilegal y altamente costoso, es una opción que se presenta fácil y acorde con las necesidades de quienes la buscan.

Con mecanismos de solución del problema de inclusión económica tan complejos, y costos, en lugar de ayudar a salir a la gente del anillo de pobreza se le está llevando de un estado de miseria a una espiral de pago de interés y capital que difícilmente resolverá la problemática de un Estado en desarrollo, por lo cual se hace urgente idear otros sistemas de acompañamiento crediticio o ajustar los existentes para resolver estructuralmente la problemática objeto de resolución.

## Referencias

- Arboleda, M. (2012). *Código Penal*. Bogotá: Leyer.
- Arnold, D. G., & Williams, L. (2012). The paradox at the base of the pyramid: environmental sustainability and market-based poverty alleviation. *International Journal of Technology Management*, 60(1), 44-59.
- Asomicrofinanzas (2013). "Informe sobre dinámica de los créditos en Colombia". Bogotá: Asomicrofinanzas.
- Baena, D., Hoyos, H., & Ramirez, J. (2008). *Sistema Financiero Colombiano*. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Banco de la República (2009). *Reporte de Mercados Financieros*. Bogotá D.C.: Banco de la República.
- Bateman, M. (2013). "La Era de las Microfinanzas: Destruyendo las economías desde abajo". *Ola financiera* (15), 1-77.
- Beck, T. (2011). "Eficiencia en la intermediación financiera: teoría y mediciones empíricas". En B. Balkenhol, *Microfinanzas y Políticas Públicas*. Mexico D.F.: Plaza y Valdes.
- Berk, J. (2010). *Fundamentos de Finanzas Corporativas*. Madrid: Pearson.
- CAF (2011). *Sistemas Financieros para el Desarrollo: Promoviendo el acceso en América Latina*. Bogotá D.C.: Corporación Andina de Fomento.
- Castro, A.M. (20 de noviembre de 2008). "Gota a gota, negocio caudaloso". *El Espectador*, págs. <http://www.elspectador.com/impreso/articuloimpreso92228-gota-gota-negocio-caudaloso>.
- Cepal (2012). *Panorama Social de Latinoamérica*. Santiago: Cepal.
- Córdoba, M. (2012). *Gestión Financiera*. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Cruz, E.D. (2004). *Introducción a la Teoría de Riesgo*. Bogotá: Global Ediciones, S.A.
- Dane (2013). *Pobreza Monetaria Año Móvil Julio 2012-Junio 2013*. Bogotá: Dane.
- Fondo Nacional de Garantías (septiembre de 2010). <http://www.fng.gov.co>. Recuperado el 21 de marzo de 2013, de <http://www.fng.gov.co/fng/portal/apps/php/index.get>
- Fundació Càtedra Iberoamericana. (s.f.). *Universitat de les Illes Balears*. Recuperado el 10 de marzo de 2013, de <http://fci.uib.es/Servicios/libros/investigacion/Bukstein/III.-Comprendiendo-las-Microfinanzas.cid217652>
- Fundación Coomeva (2012). "Microcrédito en Colombia, más allá de los mitos". *Revista Coomeva*, <http://revista.coomeva.com.co/microcredito-en-colombia-mas-alla-de-los-mitos/>.
- Giné, X. (2011). "Access to capital in rural Thailand: An estimated model of formal vs. informal credit". *Journal of Development Economics*, 96(1), 16-29.
- Gutiérrez, J. (2013). *Modelos financieros con excel: herramientas para mejorar la toma de decisiones empresariales*. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Hamann, F., & Mejía, L.F. (2011). Formalizando la informalidad empresarial en Colombia. *Borradores de Economía*(676).
- Helms, B., & Reille, X. (2004). *Interest rate ceilings and microfinance: The story so far*. Washington, D. C.: CGAP.
- Marulanda, B. (2010). "Lo bueno de lo malo en Microfinanzas: Lecciones aprendidas de experiencias fallidas en América Latina". Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (15 de 07 de 2010). Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Decreto Número 2555 de 2010. Bogotá: Presidencia de la Reública.
- Padilla, M.C. (2012). *Gestión Financiera*. Bogotá: Ecoe Ediciones.
- Parkin, M. (2004). *Economía*. México: Person Educación.
- Pedroza, P.A. (2012). *Microfinanzas en América Latina y el Caribe: El sector en cifras 2012*. Washington, D.C.: Fomin.
- Perdomo, A. (2003). *Administración Financiera de Capital de Trabajo*. Madrid: Thomson International.
- Perdomo, F. (2011). "¿Qué determina la eficiencia de las entidades microfinancieras en Colombia? Una mirada a las ONG asociadas a Bancoldex". *Coyuntura económica: investigación económica y social*, *XLI(2)*, 119-157.
- Polèse, M. (1998). *Economía Urbana y Regional*. Cartago, Costa Rica: LUR.
- Pymes Futuro (2011). <http://www.pymesfuturo.com>. Recuperado el 21 de marzo de 2013, de <http://www.pymesfuturo.com/Pymes.htm>
- Redacción El País (12 de junio de 2011). Préstamos que exprimen a los caleños gota a gota. *El País*, págs. <http://www.elpais.com.co/elpais/economia/prestamos-exprimen-calenos-gota-gota>.
- Ruza, C., & Paz-Curbera. (2013). *El riesgo de crédito en perspectiva*. Madri: Uned.
- Saza, J. (2005). "El discreto encanto de las microfinanzas". *Debates de Coyuntura Económica*, 24-33.
- Villegas, M.F., Jahn, L.C., & Lochmuller, C. (2014). "La banca ética con respecto a microcréditos ofrecidos por entidades financieras en Medellín". *Revista Soluciones de Postgrado*, *6(11)*, 17-39.
- Yunus, M. (2011). "Negocio social: una respuesta a la nueva reforma económica mundial". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (Número extraordinario), 31-41.
- Zárate, J.C. (2013). *Treasurys War: the Unleashing of a New Era of Financial Warfare*. New York: PublicAffairs.
- Zarruk, C.A. (2005). "Microfinanzas en Colombia". *Debates de Coyuntura Social*, 34-39.

# CONVOCATORIAS Y REQUISITOS PARA LA PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS

## REVISTA *entorno* - UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE EL SALVADOR

ISSN versión impresa 2071-8748 y versión digitalizada 2218-3345

INDICACIÓN PARA AUTORES *entorno*–PUBLICACIÓN  
UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE EL SALVADOR (UTEC)

Los trabajos deben ser enviados en formato de Word al Director Ejecutivo, Rafael Rodríguez Loucel, [rloucel@utec.edu.sv](mailto:rloucel@utec.edu.sv), Blanca Ruth Orantes, [borantes@utec.edu.sv](mailto:borantes@utec.edu.sv) o Inés Ramírez, [ines.ramirez@utec.edu.sv](mailto:ines.ramirez@utec.edu.sv)

### CRITERIOS GENERALES PARA LA ACEPTACIÓN DE ARTÍCULOS

El comité editorial de *entorno* invita a la comunidad educativa UTEC y público externo nacional e internacional, para que participen con sus aportes, como autores de artículos de la revista.

La opinión expresada por los autores son de su exclusiva responsabilidad.

La revista *entorno*, se reserva todos los derechos legales de reproducción. Los artículos que reciben deben ser originales e inéditos, por lo que no deben haber sido publicados total o parcialmente en otras publicaciones en periodo previo a la publicación del mismo en esta revista. La presentación y publicación en fecha posterior será posible con previa autorización del Editor y del autor del artículo.

La recepción de los trabajos no implica obligación de publicarlo, ni compromiso con respecto a la fecha de su aparición.

### ENVÍO DEL ARTÍCULO

Cada artículo debe contener:

- Título (en español e inglés)
- Nombre del autor con su filiación institucional y correo electrónico.
- Resumen del contenido (Máximo 120 palabras, en español e Inglés)
- Palabras clave (Mínimo 3 palabras y máximo 5, en español e Inglés)
- Desarrollo (Máximo 3 acápites)
- Método (Cuando es un artículo de investigación)
- Resultados (Cuando es un artículo de investigación)
- Conclusiones o Discusión.
- Referencias (Solo las citadas en el texto y ordenadas con formato APA –sangrado francés-).

Para tener presente:

Los artículos que se envíen a la Revista *entorno* deben ser redactados según normas estandarizadas (APA), sexta edición.

Recomendaciones especiales para el autor

1. El artículo debe tener claridad, solidez y sustento bibliográfico suficiente.
2. Enviar adjunto o al final del artículo, un resumen de vida académica o científica del autor o autores (No más de un párrafo de 12 líneas como máximo)
3. En el caso de utilizar figuras (gráficos, fotografías e ilustraciones) éstas deberán ser originales y colocar solo "figura", para obtener calidad al imprimir. Las tablas deberán construirse con el formato APA. si son tomados de algún texto o sitio web, debe colocarse una nota de su procedencia en todos los casos y enviar el archivo por separado, además si es tabla, se coloca al inicio y si es figura al pie de la misma.

4. Ni la Utec, ni el comité editorial se comprometen con los juicios emitidos por los autores de los artículos. Cada escritor asume la responsabilidad frente a sus puntos de vista y opiniones.
5. El comité editorial se reserva el derecho de revisar cada artículo, y remitirlo a árbitros, para garantizar su calidad y si es el caso, sugerir modificaciones. Igualmente puede rechazar aquellos que no se ajusten a las condiciones exigidas.
6. El texto deberá contener las referencias o citas conforme a las normas APA. Las referencias se incluirán al final del trabajo, ordenándola alfabéticamente por autor y si fuere documento oficial por el nombre de la institución o Ley.

## **IDIOMA**

La revista publica material fundamentalmente en español con los respectivos resúmenes y palabras clave en español e inglés.

## **DERECHOS DE REPRODUCCIÓN**

Cada artículo se acompañará de una carta del autor principal especificando que los materiales son inéditos y que no se presentarán a ningún otro medio antes de conocer la decisión de la revista. Adjuntar una declaración firmada indicando que tipo de derechos de autor presenta su artículo, recordando que la universidad sugiere utilizar el tipo libre acceso; sin olvidar mencionar la fuente. Los derechos de reproducción son propiedad exclusiva de la revista *entorno*.

## **EXTENSIÓN Y PRESENTACIÓN**

El artículo completo no excederá de 9 a 15 cuartillas, escritas a espacio y medio, con sangría de 5 espacios, sin espacios adicionales entre párrafos y entre títulos, en letra tipo "Times New Roman" y de tamaño 10; con márgenes derecho, izquierdo, superior e inferior de 3 centímetros.

## **TÍTULO Y AUTORES**

Se recomienda pensar en títulos que tengan plena relación con el tema, limitándose máximo a 15 palabras. El contenido debe describirse en forma específica, clara y concisa, evitar los títulos demasiado generales. Debajo del título se anotará el nombre y apellido de cada autor. En nota al pie de página se indicará la institución de procedencia, títulos académicos y cargo actual. Se aclara que al resultar dicho artículo seleccionado para ser publicado, los datos solicitados aparecerán relacionados al final de la revista con el título de "colaboradores".

## **RESUMEN Y PALABRAS CLAVE**

Cada artículo se acompañará del resumen en el idioma en que esté escrito, además del resumen en español y uno en inglés, no superior a 120 palabras; para el caso de artículos derivados de investigación, el resumen debe indicar claramente: 1. Objetivos de estudio; 2. Lugar y fecha de realización. 3. Método. 4. Resultados principales con interpretación estadística y 5. Discusión o conclusiones. Para artículos diferentes a investigación, el resumen debe contener información relacionada con los objetivos, la metodología en la cual se apoya, síntesis de la tesis principal, la interpretación académica, los resultados y las conclusiones. No incluirá ninguna información o conclusión que no aparezca en el texto. El resumen deberá permitir a los lectores conocer el contenido del artículo y decidir si les interesa leer el texto completo. De hecho, es la única parte del artículo que se incluye, además del título, en los sistemas de difusión de información bibliográfica.

## **CUERPO DEL ARTÍCULO**

Los trabajos que exponen investigaciones o estudios por lo general, se dividen en los siguientes apartados, correspondientes al llamado formato IMRYD: introducción, materiales y métodos, resultados y discusión. Los trabajos de actualización, reflexión y revisión bibliográfica suelen requerir otros títulos y subtítulos acordes con el contenido.

**REFERENCIAS.** Deberá reflejar la fuente completa (autores, año, título, edición, editorial, país, etc.) Se recomienda utilizar fuentes con ISSN e ISBN. Se sugiere consultar las normas APA 6ª. Edición, para la cita de monografías, revistas, documentos, entre otros.







Universidad Tecnológica de El Salvador  
Calle Arce No. 1020, San Salvador • [www.utec.edu.sv](http://www.utec.edu.sv)