

Combate a la pobreza y sustentabilidad: El papel de los gobiernos locales

Obdulia Vega-Lopez¹ y Raul Pacheco-Vega

En las discusiones sobre el desarrollo sustentable, se habla de las tres variables que lo componen: ecológica, económica y social. Como objetivo, el desarrollo sustentable es una meta loable. En la realidad, su implementación es sumamente complicada. En esta ponencia proponemos que esta dificultad en la implementación es resultado de la brecha que existe entre la Federación (responsable de establecer directrices *macro* de política tanto social como ambiental) y los gobiernos municipales (en cuya escala geográfica se tienen que resolver tanto los problemas sociales como los ambientales). En el contexto mexicano, la Federación establece los Programas Nacionales de Desarrollo y las políticas tanto ambiental como social. Sin embargo, en la práctica, el gran reto de contribuir a un desarrollo sustentable y equitativo es primariamente un reto local. Los gobiernos locales juegan por tanto un papel prioritario en la construcción de dicha sustentabilidad. En la ponencia proponemos que para lograr la sustentabilidad en la escala local es necesario diseñar políticas integrales que combatan la pobreza de manera simultánea con la búsqueda del desarrollo económico y la protección al medio ambiente, y que dichas políticas sean establecidas de manera coordinada con el gobierno federal. Nuestra ponencia concluye que es necesario fomentar la cooperación entre los gobiernos locales y la Federación, y que en dichos procesos de coordinación, se deberá priorizar el combate a la inequidad y la pobreza.

Ponencia Aceptada en la Mesa II: *Pobreza y desigualdad en el marco de la diversidad municipal*

(Coordinada por Socorro Arzaluz y Pablo Rojo)

V Congreso de la Red de Investigadores de Gobiernos Locales en México, A.C. (IGLOM).

“Los retos de la democracia local. El papel de los gobiernos municipales, indígenas y delegacionales en la superación de la pobreza y la desigualdad social”

5 y 6 de Octubre, 2007

Sede: Palacio de la Autonomía, México, D.F.

¹ La ponencia es presentada por la Dra. Obdulia Vega López.

Combate a la pobreza y sustentabilidad: El papel de los gobiernos locales

Obdulia Vega-Lopez² y Raul Pacheco-Vega³

Introducción⁴

En las discusiones sobre el desarrollo sustentable, se habla de las tres variables que lo componen: ecológica, económica y social. Como objetivo, el desarrollo sustentable es una meta loable. En la realidad, su implementación es sumamente complicada.

En esta ponencia proponemos que parte de esta dificultad en la implementación es resultado de la brecha que existe entre la Federación (responsable de establecer directrices *macro* de política tanto social como ambiental) y los gobiernos municipales (en cuya escala geográfica se tienen que resolver tanto los problemas sociales como los ambientales). Dicha división origina problemas de gobernabilidad ya que los programas nacionales no están diseñados para resolver las problemáticas locales, debido a la carencia de esquemas de participación ciudadana que tomen seriamente en cuenta las necesidades de los grupos más vulnerables.

En el contexto mexicano, la Federación establece los Programas Nacionales de Desarrollo y las políticas tanto ambiental como social. Sin embargo, en la práctica, el gran reto de contribuir a un desarrollo sustentable y equitativo es primariamente un reto local. Los gobiernos locales juegan por tanto un papel prioritario en la construcción de dicha sustentabilidad. Sin embargo, estos gobiernos locales también adolecen de un presupuesto suficiente (y de las directrices apropiadas) para el establecimiento de programas sólidos para el combate a la pobreza.

En la ponencia proponemos que para lograr la sustentabilidad en la escala local es necesario diseñar políticas integrales que combatan la pobreza de manera simultánea con la búsqueda del desarrollo económico y la protección al medio ambiente, y que dichas políticas sean establecidas de manera coordinada con el gobierno federal. Así mismo, es necesario modificar nuestros paradigmas de operación en la gestión pública de los recursos, ya que el combate a la pobreza no es una prioridad que pueda verse desligada de la preservación y conservación de los recursos naturales. Esta visión desintegrada del problema contribuye a una situación de círculo vicioso en el cual los recursos naturales son consumidos de manera excesiva para la supervivencia de grupos y comunidades vulnerables. Esta sobre-explotación de los recursos deviene necesariamente en problemas de degradación ambiental que impactan negativamente la calidad de vida de dichas comunidades y grupos vulnerables, y el proceso cíclico se repite..

Nuestra ponencia concluye que es necesario fomentar la cooperación entre los gobiernos locales y la Federación, y que en dichos procesos de coordinación, se deberá priorizar el combate a la inequidad y la pobreza. También proponemos que una visión

² Profesora Investigadora, Universidad de Guanajuato. Correo electrónico: obdulia.vega@gmail.com

³ Investigador titular, CIATEC. Correo electrónico: rpacheco@ciatec.mx

⁴ Agradecemos la invitación del comité organizador de IGLOM y el apoyo de la Universidad de Guanajuato para poder participar en el congreso.

desintegrada de la política social y ambiental genera problemas de gobernabilidad, primariamente inducidos por la pobreza extrema.

La ponencia está desarrollada en la siguiente forma: En la primera sección discutimos el concepto de sustentabilidad y desarrollo sustentable. En la segunda sección, nos enfocamos en analizar las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal, municipal) en el establecimiento de políticas sociales y ambientales. Es en esta sección que tratamos de establecer la brecha que existe entre los objetivos de política y los logros que se pretenden obtener. En la tercera sección ofrecemos un paradigma analítico para tratar de salvar el abismo mencionado. Finalmente, en la cuarta sección ofrecemos conclusiones preliminares sobre cómo se puede poner en la práctica el paradigma sugerido.

El elusivo concepto de sustentabilidad

Con más de 70 definiciones en la literatura, el concepto de desarrollo sustentable se ha convertido en la frase del siglo XXI. Hablamos de 'desarrollo económico sustentable', 'crecimiento sustentable', 'agricultura sustentable', en fin... en los años 2000, todo debe de ser sustentable. Se habla de nociones de equidad, desarrollo humano, diversidad de género, combate a la pobreza, beneficios a las generaciones futuras y participación ciudadana por igual. Históricamente, sin embargo, la noción de sustentabilidad ha sido manipulada y en muchas ocasiones, poco entendida. Mientras no exista una verdadera operacionalización de la definición de desarrollo sustentable y de sustentabilidad, será difícil diseñar una política ambiental coherente y vigorosa, que minimice los daños al medio ambiente atendiendo a las necesidades sociales de crecimiento económico, factibilidad política, desarrollo humano y protección de los ecosistemas de manera simultánea.

El desarrollo sustentable no es unidimensional (en el sentido que muchos neoclásicos afirman, "desarrollo económico es protección del medio ambiente"). Por el contrario, es un fenómeno multidimensional. Requiere de la atención a problemas de pobreza extrema, manejo inadecuado de recursos, participación ciudadana significativa y vigorosa, por hablar de algunos requisitos. El desarrollo sustentable no ha lugar, simplemente, sin tomar en cuenta consideraciones de índole económica, política, social, cultural y ecológica (Pacheco-Vega, *et al.* 2001).

A fin de formular una definición base, en esta ponencia se utiliza la definición presentada por la Comisión Mundial sobre Desarrollo Sustentable (WCSD): desarrollo que permite a la sociedad actual atender a sus necesidades actuales sin comprometer la habilidad de generaciones futuras de satisfacer las suyas.

Si bien, con la reforma al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho a un medio ambiente adecuado ha logrado su inserción como principio fundamental a partir del 28 de junio de 1999, cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación la reforma que además consagra al Derecho al Desarrollo Sustentable en el artículo 25, la operacionalización de dichos principios se encuentra muy lejana. Más aún, la inclusión del desarrollo sustentable como un derecho plasmado en una constitución ha sido debatida, ya que involucra derechos de las generaciones futuras (obligaciones intergeneracionales) (Vega-López y Pacheco-Vega 2000) así como aspectos constitucionales (Hayward 2000).

Entre los retos que presenta la operacionalización del desarrollo sustentable tenemos la necesidad de la participación de todos los sectores (Pacheco Vega y Vega López 2001) (sociedad civil, agencias gubernamentales, etc.) y la implementación de las Agendas 21 Locales en el nivel municipal, mediante el federalismo ambiental (Vega y Pacheco 2004).

El federalismo ambiental en México es, desafortunadamente, bastante incipiente. Como Victoria Rodríguez indica, en México se descentraliza centralizando. Todavía no se le otorgan a los gobiernos locales tanto el financiamiento para la implementación de programas de mejoramiento del ambiente. El mismo caso se tiene en la política social y de combate a la pobreza.

Resulta todavía más frustrante la forma en la cual se desarrollan los procesos de participación ciudadana en México. Mientras que en países como Canadá, la construcción de políticas públicas se hace con la participación decidida de diferentes grupos interesados (stakeholders), en México todavía no sabemos cómo involucrar a los ciudadanos (Vega-Lopez 2006). Para una descentralización eficaz, y una política pública vigorosa, es necesario que exista una participación ciudadana vigorosa. De otra manera, se generan problemas de gobernabilidad. Estos conceptos se discuten en secciones posteriores de la ponencia. Valga solamente resaltar en esta sección que la participación ciudadana es un pre-requisito para un desarrollo sustentable, y para el diseño coherente y sólido de estrategias de combate a la pobreza.

Las responsabilidades en materia de combate a la pobreza y sustentabilidad: Brechas entre políticas sociales y ambientales

El hecho de que exista una brecha entre políticas sociales y ambientales resulta realmente una paradoja y una contradicción. Si partimos de que en el ámbito internacional, los Objetivos del Milenio establecidos por las Naciones Unidas son las directrices mundiales sobre los alcances que cada país deben lograr para continuar la travesía hacia el desarrollo sustentable, y que dichos objetivos incluyen variables e indicadores sociales y ambientales, resulta un poco frustrante que la política ambiental y la política social se diseñen en forma completamente desintegrada.

La Declaración del Milenio⁵, anunciada en Septiembre del 2000 fue el resultado de que 147 jefes de estado y gobiernos, y 189 naciones en total, se comprometieran a cumplir los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM). El Objetivo 7 (*garantizar la sustentabilidad ambiental*) pareciera ser el único relacionado con el tema ambiental. Sin embargo, cuando analizamos los indicadores y metas con una visión integrada, podemos darnos cuenta que varios indicadores tienen relación directa entre pobreza y medio ambiente.

Si bien en el reporte de progreso de medio periodo (dado que se estableció como fecha objetivo el 2015 y el año inicial es el 2000, el reporte de mitad de periodo aparece en el 2007) de los ODM se indica que entre 1999 y 2004 se redujo la proporción de

⁵ En la dirección de internet mencionada a continuación se puede encontrar una lista completa de los Objetivos del Desarrollo del Milenio y el progreso que se ha obtenido en la consecución de los ODM http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2007/UNSD_MDG_Report_2007s.pdf.

personas en pobreza extrema desde casi una tercera parte a menos de una quinta parte (ONU 2007), es curioso observar que incluso en este documento de primordial importancia, las metas se ven distanciadas de los aspectos de pobreza. Tal vez la meta que más se aproxima a tocar en el aspecto de pobreza es la meta 11 del Objetivo 7 sobre “*Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios*”.

Desgraciadamente, como ocurre generalmente con las estadísticas oficiales, sobre todo de los organismos internacionales tales como la Organización de las Naciones Unidas, la forma en la cual se redactan tanto los objetivos y se cuantifican los resultados estadísticos permite una gran manipulación y la interpretación al gusto del lector. Los resultados de la escala global (o incluso de la escala regional en América Latina) no pueden ser tomados como dogma de fe en México. Es necesario analizar los datos de manera crítica, incluso los datos oficiales de las agencias gubernamentales en México (Pacheco-Vega 2007b).

Incluso los mismos oficiales de Naciones Unidas se dan cuenta de la vaguedad con la cual se establecen los indicadores cuantitativos del Objetivo del Milenio 7. El caso más crítico es precisamente la Meta 9 “*integrar los principios del desarrollo sustentable en las políticas públicas y programas de todos los países y revertir la pérdida de recursos ambientales*”. Con una definición tan vaga y sin un esquema específico o programa director macro para incorporar los principios de la sustentabilidad a los Objetivos del Milenio, es virtualmente imposible poder medir el avance que se ha logrado en la consecución de dicho objetivo⁶.

En la literatura (particularmente anglosajona), se reconoce la inextricable relación que existe entre la descentralización y el combate a la pobreza. Esto es particularmente cierto en el caso de alivio a la pobreza rural.

Un primer gran problema es que existen variadas y divergentes definiciones de lo que constituye pobreza. De acuerdo con datos del INEGI en el 2001, solamente existía un 11% de la población en pobreza extrema. Sin embargo, Boltvinik y Damián realizan una serie de cálculos que demuestran que, dependiendo de las definiciones, es posible mostrar que la pobreza en México llega a ser del 55.3% de la población (Boltvinik y Damián 2001).

Obviamente, existen elementos tanto cuantitativos como cualitativos en el análisis de la pobreza (White 2002). Sin embargo, los elementos cuantitativos son los que los gobiernos (tanto federales como locales) utilizan para el establecimiento de políticas públicas para el combate a la pobreza. Los elementos cualitativos son únicamente utilizados como “contexto”. Sin embargo, como se menciona anteriormente, las estadísticas pueden ser engañosas, y eso genera una problemática en el establecimiento de objetivos de política pública. ¿Cómo se pueden diseñar programas de combate a la pobreza serios si no se tiene un marco de referencia cuantitativo que sea confiable?

También es necesario preguntarnos ¿cómo podemos lograr un desarrollo sustentable cuando el establecimiento de políticas sociales está totalmente desconectado de un diseño de políticas ambientales? Resulta incongruente tratar de solamente atender a problemas de pobreza extrema, sin tomar en cuenta la diversidad de factores que inciden en que las poblaciones y grupos vulnerables se encuentren en estado de pobreza. No es

⁶ Ver por ejemplo la Nota Práctica “Monitoring Country Progress Towards MDG7: Ensuring Environmental Sustainability”. Disponible en <http://www.undp.org/fssd/docs/MDG7pnmarch05.doc>

tampoco extraño ver que las políticas ambientales se encuentren desintegradas de las políticas sociales cuando es el mismo caso en materia de recursos hídricos (Pacheco-Vega 2007a): existe un abismo entre la política hidráulica y la política ambiental (a pesar de que el agua es un recurso ambiental!), como lo demuestra Pacheco-Vega.

Por otro lado, el uso y aplicación de programas tales como Hábitat para el combate a la pobreza es una estrategia positiva, si bien, desintegrada. Sobre el programa Hábitat, nuestra colega Socorro Arzaluz discutirá los avances de este programa, por lo cual no se toca en detalle en esta ponencia. Sin embargo, es de hacer notar que aún cuando se dice que este programa arrancó en el 2003, es en realidad una nacionalización de un programa internacional, proveniente de UN-HABITAT. Las reglas de operación se publicaron en el Diario Oficial de la Federación del 25 de Marzo del 2003, Pág. 18, primera sección. El programa se implementaría primeramente en 32 ciudades de más de 100,000 habitantes (incluyendo ciudades como León, considerada la quinta ciudad más importante del país). Resulta realmente ridículo el apoyo si se considera que el monto federal por cada Casa de Atención Infantil sería de \$ 30,000 (treinta mil pesos). Compárese este monto al sueldo mensual de un diputado local o estatal, y resulta realmente irrisorio. Estos apoyos realmente no tienen un efecto significativo (o si tienen algún efecto, nos gustaría ver los resultados cuantitativos de alguna evaluación imparcial)⁷.

Devolución, descentralización, gobernabilidad y combate a la pobreza

En opinión de Victoria Rodríguez, una de las especialistas de la descentralización en México, el gran reto de México ha sido “descentralizar centralizando”. Sin embargo, en años recientes, la Federación ha tratado de establecer ligas o vínculos más sólidos y cooperativos con los otros niveles de gobierno en la jerarquía de la estructura gubernamental. En la literatura sobre federalismo, esto forma parte de las nuevas relaciones intergubernamentales. Bajo este esquema, el gobierno Federal delega el poder y el control de las actividades burocráticas en los niveles de gobierno sub-ordinados a la Federación. Sin embargo, la transferencia de responsabilidades y atribuciones no es inmediata, ni tampoco pretende ser completamente libertina. Por el contrario, la Federación establece convenios con los diferentes niveles de gobierno (estatal y municipal) para que el proceso de delegación sea efectivo y la transferencia de poderes y prerrogativas no sea ilimitada ni tampoco problemática.

El principal argumento a favor de la descentralización es la eliminación de la congestión administrativa que afecta a los sistemas centralizados. La idea es que, al devolver y transferir programas a los niveles más bajos de la jerarquía estaremos eliminando la sobrecarga del “centro” y posibilitando que los niveles que están en contacto más directo con la ciudadanía, que conocen mejor sus necesidades, tomen las responsabilidades de resolver sus problemas.

⁷ Ver el sitio oficial del programa, <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=3011&len=1> y también la ficha del INAFED sobre el tema: <http://www.inafed.gob.mx/work/resources/ProgramasFederales/FICHAS/FICHA%2067.doc>

También esta política descentralizadora forma parte del paradigma sobre el “pensar globalmente y actuar localmente”. En ésta corriente de pensamiento, se establece que las acciones a implantar por parte de los gobiernos deberán tener una visión de amplio espectro, pero un ámbito de operación y movilización en la escala local. Sin embargo, existe una gran diferencia entre el “deber ser” y el “ser”. Esta línea divisoria, que tiende a ser muy delgada en otras áreas substantivas de la política, se hace notar más en el área de la política de conservación del medio ambiente y prevención de la contaminación, particularmente porque aún cuando existan ciertas funciones y responsabilidades que han sido otorgadas a los niveles sub-nacionales de gobierno (estatales y municipales), la transferencia de recursos a las diferentes áreas programáticas ha sido pobre y dichos recursos han sido deficientemente asignados y ejercidos.

Debemos estar conscientes de que existen una gran variedad de formas de aproximarse a la pregunta de descentralización, así como muchos mitos al respecto de si es más conveniente (y/o eficiente) devolver las responsabilidades administrativas a los Estados y Municipios. La premisa básica de la descentralización es que las funciones de gobierno de provisión de servicios públicos al ciudadano se llevarán a cabo de mejor manera y serán más eficaces si al gobierno local (municipio en el caso de México) se le transfiere la capacidad (y los recursos) para la implantación de planes y políticas.

La fragmentación que ha ocurrido en el proceso de descentralización de la política ambiental mexicana ha derivado de **cuatro** factores estructurales (Vega López 2004):

- a) Una histórica tradición centralista en todas las áreas substantivas de la política. (Rodríguez 1999)
- b) Una secretaría (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) que tradicionalmente ha sido debilitada por falta de recursos, personal e infraestructura. (Vega-López y Pacheco-Vega 2000)
- c) Una visión de largo plazo en materia de política ambiental retrasada al menos 13 años.
- d) Una rotación de personal importante con la consecuente pérdida de la memoria institucional.

Esta fragmentación también parece provenir (y ser causal) de un problema de gobernabilidad. En la siguiente sección se discute el concepto de gobernabilidad y su relevancia para con la participación ciudadana.

Gobernabilidad y participación ciudadana

Cuando hablamos de gobernabilidad (o en sus otras acepciones, gobernanza, gobierno, etc.), en ocasiones tendemos a olvidar la miríada de factores que inciden en el éxito de un buen gobierno. Pensamos que solamente radica en las decisiones de política apropiadas, el adecuado uso de los recursos, la preparación técnica de nuestros gobernantes, etc. Sin embargo, en ocasiones tendemos a olvidar que la participación ciudadana es clave primordial e indispensable para la gobernabilidad.

Es claro que no puede existir gobernabilidad sin participación ciudadana. Y es precisamente a la definición de gobernabilidad a lo que avocaré el resto de este trabajo.

La gobernabilidad es un concepto que ha despertado polémica dado que los usos de que ha sido objeto resultan de su ambigüedad e indefinición conceptual. Este concepto

ha sido utilizado para explicarlo todo o lo que usualmente no se puede explicar, como dice el profesor Pedro Medellín Torres⁸.

Afanosamente se trata de establecer “acuerdos sobre el significado y sus aplicaciones referidas al eficientismo institucional, así como usado por organismos multilaterales para influir en las decisiones de gobierno, debiendo ser utilizado como un paradigma orientado al estudio de las formas y los problemas de conducción social y política” (Mayntz 1998)⁹

Tomando las palabras de Giovanni Sartori tal como lo cita Antonio Camou (2001)¹⁰, se podría decir que, al igual que la idea de democracia, la noción de gobernabilidad tiene “no solamente una función denotativa sino también una función normativa y persuasiva”, en la medida en la que el debate sobre ella está especialmente abierto y depende de la tensión entre hechos y valores, lo que permite abusar del uso de la palabra.

Existen varias clasificaciones del término “gobernabilidad”. En primer lugar tenemos la ingobernabilidad (es decir, la connotación negativa del concepto. En segundo, se tiene el sentido del diseño y funcionamiento de las instituciones y la reforma del Estado, y en tercero, la correlación directa con la estabilidad democrática.

La ingobernabilidad (la connotación negativa del concepto) surge a raíz de las discusiones sobre gobernabilidad que inician a partir de 1975 con el Informe de la Comisión Trilateral, en la que los autores, al dar cuenta de la problemática de los países del capitalismo desarrollado, la identifican con la “baja calidad” e ineficacia del as respuestas o acciones de los organismos gubernamentales para responder a las demandas sociales de manera satisfactoria (como indican Huntington, Croizier y Walamucki).

En esta discusión, el problema de la gobernabilidad era “el cómo se gobernaba” (como indica Rose¹¹), se refiere que son las “ausencias”, el agotamiento de modelos, los desequilibrios y las crisis las que ocasionan situaciones de ingobernabilidad, crisis económicas y sociales, ineficacia, incapacidad de respuesta, ineficiencia y deslegitimación, descréditos de los partidos políticos (ojo, muy importante este concepto en el contexto que estamos discutiendo el día de hoy), violencia, criminalidad organizada y corrupción. Todos estos son temas de discusión. El término hace referencia a elementos de muy diverso carácter económico y social, cultural y político, lo que hace ambiguo su significado y lo somete a múltiples interpretaciones hasta mediados de los 80, manteniendo su connotación negativa.

El sentido del diseño y funcionamiento de las instituciones y de la reforma del Estado inicia formalmente en América Latina, donde el concepto abandona la connotación negativa, y ahora se hace referencia a los problemas ocasionados por los fenómenos de transición y consolidación democrática y a la redefinición del papel del

⁸ Medellín Torres, Pedro (2001) “Legitimidad y Gobierno en Colombia: Elementos para Una Agenda de Investigación” Ponencia presentada en el Congreso del CLAD (Venezuela).

⁹ Mayntz, Renate (1998) *New Challenges to Governance Theory*. Jean Monet Chair Papers No. 50, European University Institute.

¹⁰ Camou, Antonio (2001) “Partidos Políticos y Gobernabilidad Democrática en el México del Post-Ajuste” en: Labastida Martín del Campo, Julio y Camou, Antonio. (Coords.) *Globalización, identidad y democracia: México y América Latina* México, UNAM/Siglo XXI.

¹¹ Rose, Richard (2002) “How Are We Doing? What is Normal? What Can We Learn from Comparative Surveys” Workshop *Using Survey Data to Inform Democracy and Governance Strategies*. US Agency for International Development, Washington DC, August 28, 2002.

Estado, con las consecuentes reformas del Estado, que aunque parte de valoraciones negativas, busca llevar las discusiones hacia cuestiones que permiten proponer elementos para obtener “sociedades gobernables”

Los dos extremos pendulares de las discusiones en torno a lo institucional planteadas desde la perspectiva de la gobernabilidad oscilan entre la consideración del mayor o menor grado de democracia y los asuntos propios al funcionamiento de dichas instituciones, pasando a plantearla como una búsqueda del desarrollo y fortalecimiento institucional, y la capacidad del gobierno para darle sostenibilidad a la reforma del Estado. Se transita de las aproximaciones acerca de la calidad democrática. No basta con que existan instituciones ni procedimientos democráticos, lo que importa es el contenido democrático de esas instituciones y los procedimientos que se refieren a la gestión pública, eficacia, eficiencia y transparencia pública (temas también prioritarios en la agenda para la participación ciudadana eficaz y una ciudadanía participativa y vigorosa).

La calidad democrática y la gestión pública confluyen en lo que se han denominado “los ejes fundamentales de las discusiones en torno a la gobernabilidad”. Se trata de la legitimidad y la eficacia, buscando plantear el óptimo de un “Estado gobernable” en la medida en que de cuenta de estos dos aspectos. Surge la duda en el momento en que se hace necesario definir qué es aquello que debemos buscar y que sea legítimo y eficaz... ¿El aparato del Estado? ¿Del sistema político?

Los obstáculos y problemas vinculados a la reforma del Estado, descentralización, privatización, desregulación, etc. Ha terminado destacando los excesos por parte de la sociedad y las autoridades territoriales, y la incapacidad de las instituciones estatales para adecuarse a los requerimientos de la sociedad y los mercados, y éstos se han convertido en elementos para repensar la dimensión exacta de la gobernabilidad.

El tercer recorte analítico para aproximarse al concepto de gobernabilidad involucra la estabilidad democrática. El tema de la “gobernabilidad democrática” es un conjunto de reflexiones que buscan dar cuenta de las diversas situaciones de carácter político (democratización de esquemas autoritarios y unipartidistas de gobierno, la conservación de democracias relativamente estables, crisis económicas profundas, marcadas por la creciente deuda externa y las explosiones inflacionarias, movimientos sociales reivindicatorios, reconocimiento de minorías, conflictos, violencia y desigualdad), que caracterizan a Estados y sociedades en la actualidad.

El análisis del concepto de gobernabilidad va adoptando una visión más dinámica que además de permitir vincular lo político (considerado no sólo como los mecanismos o formas de gobernar, sino también como proyecto y compromiso, de manera que permita rendir cuentas del papel que los gobiernos han asumido en el diseño y la gestión de los procesos de reforma política y modernización económica. La acción de los gobiernos es la que contribuye, entre muchas otras cosas, a la estabilidad del régimen democrático, y más precisamente al grado de gobernabilidad del régimen democrático, es decir, al grado de autonomía que tienen los gobernantes para convertir sus ideas en acciones de gobierno, contribuyendo a un mayor grado de estabilidad democrática.

La gobernabilidad es inherente a la democracia representativa, producto del desfase que implica trasladar el mandato elector. La gobernabilidad, en condiciones democráticas, es problemática debido a la posibilidad efectiva de alternancia de partidos distintos en el gobierno, algo que exige la preservación del orden democrático. Pero a su vez, representa una situación especial en tanto que la democracia respeta la lógica de la

igualdad política y por ende la gobernabilidad respeta la del poder, como especifica Manuel Alcántara Saénz¹².

Alcántara destaca dos elementos que se relacionan con la gobernabilidad, elementos propios de la consolidación democrática y estrechamente vinculados:

- 1) La legitimidad del sistema político concebida en su sentido estricto de creencia en sus instituciones y en la obediencia al gobierno y
- 2) La eficacia, visualizada en un doble sentido: como la capacidad de un régimen para identificar soluciones a sus problemas (idoneidad de las políticas) y como la capacidad operativa para ponerlas en marcha.

La ingobernabilidad se podría explicar en función de la evasión recurrente de los mecanismos institucionales para dilucidar los conflictos entre grupos políticos, producto también de dificultades de las instituciones formales para reconocer y asegurar el poder, de estos grupos, presentándose así mismo el rechazo o falta de compromiso de los arreglos democráticos de los mismos grupos. Por tanto, la ingobernabilidad es un desequilibrio entre las relaciones de poder, entre grupos de instituciones.

La gobernabilidad que siempre estuvo confinada al campo político hoy aparece cada vez más vinculada a los contextos o condiciones de desarrollo. La gobernabilidad es pues: la situación en que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción del gobierno, que se sitúan en su entorno o que son intrínsecas a este. La ingobernabilidad se refiere a una actitud disfuncional que dificulta la capacidad y la actividad del gobierno. Por tanto implica interacciones entre gobernantes y gobernados, capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno.

La gobernabilidad se puede entonces conceptualizar desde un marco de eficacia entendida como la capacidad para estar “a la altura de” o desde un marco de legitimidad que implica el apoyo o aceptación social. La eficacia se define como la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo (es decir, hablamos de política estable). Sin embargo, la gobernabilidad no solo se refiere al ejercicio del gobierno sino además a las condiciones para que esta función se desempeñe con eficacia, legitimidad y respaldo social.

En conclusión de esta sección, existen diferentes recortes analíticos para aproximarse al concepto de gobernabilidad. Todas las aproximaciones parecen coincidir en una noción básica: la gobernabilidad es dependiente tanto de las instituciones como de las condiciones socio-políticas del entorno, incluyendo el aspecto más prioritario que es la participación ciudadana. Sin participación de la sociedad en las decisiones políticas, no existe una gobernabilidad ni eficaz ni eficiente.

Desde esta visión de gobernabilidad, es imposible poder combatir la pobreza si el gobierno no tiene un panorama integral de las necesidades de sus gobernados, así como una estrategia holística para enfocarse en lograr la participación ciudadana decisiva y vigorosa de sus ciudadanos.

¹² Alcántara Saénz, Manuel (1995) **Gobernabilidad, Crisis y Cambio. Elementos para el Estudio de la Gobernabilidad de los Sistemas Políticos en Épocas de Crisis y Cambio** México, Fondo de Cultura Económica.

Hacia una visión integrada: Gobiernos locales, gobernabilidad, sustentabilidad y combate a la pobreza

La participación ciudadana en el diseño de políticas de combate a la pobreza es tan importante como lo es la inclusión de grupos vulnerables en políticas ambientales. Tratar de mantener diferentes políticas fragmentadas por sectores es un error garrafal. La sustentabilidad no es “sectorial” sino un objetivo integrador (sustentabilidad en el sentido económico, social, cultural, ambiental).

Existe un derecho fundamental a un desarrollo sustentable, y de la misma manera, existe un derecho a no vivir en la pobreza extrema, como lo indican Boltvinik y Damián en su crítica del método estadístico oficial para la medición de dicha pobreza (Boltvinik y Damián 2003). Sin embargo, la problemática actual en México (adicionalmente a la realidad de una pobreza extrema) incluye una visión ofuscada que sugiere que el número de personas afectadas por una situación de pobreza es mayor que la identificada mediante métodos oficiales.

Para poder establecer objetivos realistas de desarrollo sustentable, es preciso incluir los programas de combate a la pobreza dentro de unas directrices de política pública amplias e integradoras que, al mismo tiempo que tratan de mejorar la calidad de vida de las personas y grupos vulnerables, buscan minimizar el deterioro a los ecosistemas (particularmente urbanos).

La realidad es que los procesos descentralizadores de las políticas públicas en México siguen siendo lentos y todavía siguen un esquema de "arriba hacia abajo". Como hacemos notar en el texto, en México muchas directrices de política pública se originan en acuerdos internacionales (tales como la Declaración de las Naciones Unidas de la cual se desprenden los Objetivos del Milenio). Consecuentemente, la implementación de este tipo de directrices en los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal, municipal) y escalas geográficas (nacional, regional, local, comunidad) tiene diversos resultados, en ocasiones negativos. El éxito en la implementación en la escala local de programas tales como la Agenda 21 Local, el programa Hábitat (que originalmente proviene de UN-HABITAT) y otros, está en muchas ocasiones sujeto a las particulares condiciones de las comunidades.

Es preciso también reconocer la heterogeneidad de las comunidades vulnerables objetivo y establecer programas acordes con la realidad socio-económica, política y ambiental en la que se encuentran insertas. Algunas ciudades (como León) tienen Índices de Desarrollo Humano substancialmente superiores a las de otras ciudades, y por tanto, el número de polígonos de pobreza (y las condiciones de los mismos) puede ser completamente diferente. No es posible diseñar una solución macro cuando los problemas más importantes en materia de combate a la pobreza están en el nivel micro.

Por ello es vital que la descentralización ocurra tanto en materia de programas de alivio a la pobreza y de manera integral en aspectos ambientales y de federalismo fiscal. Sin recursos, es imposible implantar programas que tengan resultados efectivos. Esperamos que esta ponencia ofrezca algunas ideas que puedan contribuir a la integración de las políticas sociales y ambientales en las escalas locales. De ahí la relevancia de los gobiernos locales en este importante debate.

Referencias bibliográficas

- Boltvinik, Julio y Araceli Damián (2001) "La pobreza ignorada. Evolución y características", *Papeles de Población*, vol. 0, núm. 29, pp. 21-53.
- _____ (2003) "Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México", *Papeles de Población*, vol. 0, núm. 35, pp. 101-137.
- Hayward, Tim (2000) "Constitutional Environmental Rights", *Political Studies*, vol. 48, núm. 3, pp. 558-572.
- ONU (2007), *Objetivos de desarrollo del Milenio. Informe del 2007*, Nueva York, NY, EUA,
- Pacheco Vega, Raul y Obdulia Vega López (2001) "Dos modalidades de participación ciudadana en política ambiental", *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. III, núm. 9, pp. 25-62.
- Pacheco-Vega, Raul (2007a) "Construyendo puentes entre la política ambiental y la política de tratamiento de aguas en la cuenca Lerma-Chapala", *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. VI, núm. 24, pp. 995-1024.
- _____ (2007b) "Participación de la Comisión Nacional del Agua en el tratamiento de aguas residuales en la cuenca Lerma-Chapala: Estadísticas federales y realidades estatales", *Región y Sociedad*, vol. XIX, núm. 39, pp. 55-76.
- Pacheco-Vega, Raul, María del Carmen Carmona-Lara y Obdulia Vega-López (2001) "The challenge of sustainable development in Mexico", en Nemetz, Peter N. (Ed.) *Bringing Business on Board: Sustainable Development and the B-School Curriculum*, Vancouver, BC, JBA Press.
- Rodríguez, Victoria E. (1999), *La Descentralización en México. De la Reforma Municipal a Solidaridad y el Nuevo Federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Vega López, Obdulia (2004). "Retos y perspectivas de la descentralización de la política ambiental en México". 2o. Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Ciudad de México, México.
- Vega, Obdulia y Raul Pacheco (2004) "Relaciones intergubernamentales, actores emergentes y mecanismos de influencia", *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. X, núm. 30, pp. 109-137.
- Vega-Lopez, Obdulia (2006), *Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable de la Industria Minera en Canadá: Lecciones para México sobre Participación Ciudadana*, Leon, Mexico,
- Vega-López, Obdulia y Hector Raul Pacheco-Vega (2000) "Zanahorias, Palos y Sermones: Una Revisión de la Teoría de Instrumentos de Política Ambiental", *Revista Mexicana de Legislación Ambiental*, vol. Año 2, núm. 4, pp. 25-33.
- White, Howard (2002) "Combining quantitative and qualitative approaches in poverty analysis", *World Development*, vol. 30, núm. 3, pp. 511-522.