Circunstancia. Año XII - Nº 35 - Septiembre 2014

Sumario

(Para navegar por la Revista, utilice el **MENÚ DE LA IZQUIERDA**)

SUMARIO / TABLE OF CONTENTS

NUEVAS RELACIONES ENTRE ESTADO Y CIUDADANÍA:
PARTICIPACIÓN Y COLABORACIÓN EN EL ARTE DE GOBERNAR

Presentación
César Nicandro Cruz-Rubio

Artículos

Transformaciones en el sistema de asignaciones familiares en el caso de Argentina entre 2003 y 2013.
Giuseppe Messina.

Análisis del proyecto de ley de regulación del mercado del cannabis en Uruguay.
Diego Sanjurjo García.

La identidad europea de los ciudadanos.
Marta Paradés Martín.

Monitoreo de políticas públicas en Brasil: ¿Instrumento de promoción de la transparencia y del *accountability* u objeto normativo?.
Marco Aurélio Marques Ferreira, Ambrozina de Abreu Pereira Silva y Anderson de Oliveira Reis.

Reseñas y noticias bibliográficas

Germán Vera Esquivel: *El cambio climático en el derecho internacional. Una visión para los ciudadanos y las empresas en el Perú y Latinoamérica*.
Por Jacqueline Sinay Pinacho Espinosa.

New Relations Between the State and the Citizenry:
Participation and Collaboration in the Art of Governing.

Articles

Transformations in the family allowance system in Argentina between 2003 and 2013.
Giuseppe Messina.

Analysis of the project of law for the regulation of cannabis markets in Uruguay.
Diego Sanjurjo García.

The citizens' European identity.
Marta Paradés Martín.

The Monitoring of Public Policies in Brazil: An instrument for Accountability and Transparency or a Regulatory Tool?.
Marco Aurélio Marques Ferreira, Ambrozina de Abreu Pereira Silva y Anderson de Oliveira Reis.

Imprimir

Circunstancia. Año XII - Nº 35 - Septiembre 2014

Presentación

NUEVAS RELACIONES ENTRE ESTADO Y CIUDADANÍA: PARTICIPACIÓN Y COLABORACIÓN EN EL ARTE DE GOBERNAR

Acudo lleno de gusto y honor a la coordinación de este número 35 (Año XII) de la Revista *Circunstancia,* en donde se presentan cuatro trabajos de investigación, relevantes no sólo por su alta calidad sino por los temas que tocan, de profunda actualidad en el concierto Iberoamericano. Se trata de resultados y avances de investigación realizados por jóvenes investigadores vinculados al Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP, y que en su versión preliminar, fueron presentados en el marco del IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG, celebrado en Madrid, en la sede del Instituto Nacional de Administración Pública, en septiembre de 2013.

Desde 2010, el objetivo de este evento internacional anual es el de compartir experiencias, estudios y reflexiones sobre cómo afrontar tales retos y el rol que compete al Estado y a la Administración Pública en los países de Iberoamérica. Bajo el lema "Nuevas Relaciones entre Estado y Ciudadanía: Participación y Colaboración en el Arte de Gobernar", la cuarta versión del Congreso Internacional GIGAPP, acogió en septiembre de 2013 a un total de 470 participantes provenientes de 15 países de la región, y en donde se celebraron 38 grupos de trabajo donde se presentaron 204 ponencias.

Como en los dos años anteriores, los trabajos aquí presentados en esta Revista, también fueron merecedores del Premio "Jóvenes Investigadores Joan Prats". Esta distinción busca incentivar el trabajo de investigadores nóveles y honrar la memoria del Prof. Joan Baptista Prats i Català (1942-2010), muy recordado y querido profesor, además de funcionario público de vocación, y que en su vida profesional e intelectual ofreció muchos y valiosos aportes al campo de estudios vinculados al Gobierno y Administración Pública en España y en Iberoamérica.

Asociado al análisis histórico y socioeconómico, en el primer trabajo titulado "Transformaciones en el sistema de asignaciones familiares en el caso de Argentina entre 2003 y 2012", se analiza la importancia que tuvo en Argentina las asignaciones familiares como uno de los principales herramientas de política pública y componentes del salario social de las clases trabajadoras argentinas, mientras duró un régimen de pleno empleo asalariado hasta mediados de los años 70 del siglo pasado, y en donde los años posteriores a la crisis de 2001-2002 vieron una recuperación del empleo registrado, pese a que persistieron altos niveles de informalidad. La denominada Asignación Universal por Hijo supuso la constitución de un pilar no contributivo en el sistema argentino de asignaciones familiares, aún con características que la asemejan a los programas de transferencias condicionadas, tan extendidos en la región de América Latina. A partir de estas consideraciones, el autor analiza y discute la conformación híbrida del sistema de asignaciones familiares argentino y la segmentación que opera según el estatus laboral y los niveles salariales de los afiliados, y se presenta un análisis de los principales rasgos de la Asignación Universidad por Hijo en relación a los otros dos pilares del sistema de asignaciones familiares (contributivo y de deducción fiscal), proponiendo una estimación de los efectos de la desmercantilización de esta política social.

El segundo estudio, relevante y novedoso, nos cuenta la historia de una política pública y se proyectan escenarios consecuenciales de impacto en el corto y largo plazo. Titulado "Análisis del Proyecto de Ley de regulación del mercado de cannabis en Uruguay", este estudio analizar el proceso que llevó, en diciembre de 2013, a que el Senado uruguayo aprobara un proyecto de ley para legalizar y regular la producción, distribución y tenencia, así como el consumo recreacional, médico y científico del *cannabis* y sus derivados. Cabe destacar que la implementación de la nueva Ley entró en vigor en 2014 y convirtió a Uruguay en el primer país en establecer a nivel nacional una regulación de estas características. En esta investigación (realizada el año anterior a esta fecha) el autor proyecta las posibles consecuencias de la propuesta regulatoria en el corto, mediano y largo plazo, haciendo uso de la información y evidencia científica disponible y tomando en consideración el problema social que representa el cannabis para la sociedad uruguaya. El análisis concluye que la implementación de un régimen regulatorio puede suponer a mediano y largo plazo una respuesta más adecuada para atender los daños, perjuicios y pérdidas que componen el problema de su consumo. No obstante, esta conclusión depende firmemente, además de la correcta aplicación de la Ley, de una efectiva implementación de políticas públicas de educación e información que ayuden a difundir un mayor conocimiento y a aumentar la percepción de riesgo asociado al consumo de esta sustancia.

Vinculado al análisis del comportamiento social y político, el tercer estudio titulado "La identidad europea de los ciudadanos", analiza cómo los vínculos afectivos de los ciudadanos con su comunidad son un factor clave a la hora de definir la pertenencia de los individuos a su comunidad política. Esta conexión entre la identidad europea y la ciudadanía, en el caso del contexto europeo, ha sido puesta de manifiesto desde dos perspectivas: como la variable de mayor importancia en la explicación de las actitudes de los ciudadanos hacia la ciudadanía europea, y como la ciudadanía europea se ha justificado en la idea de su utilidad, a la hora de fomentar la identidad europea. Este estudio los divide la autora en una primera parte teórica, en donde se ponen en conexión estos dos conceptos, y otra empírica. Através de un análisis cuantitativo basado en encuestas, comparando dos períodos de tiempo distinto, uno anterior a la crisis económica y otro durante la misma, se analiza la identidad europea y el sentimiento de ser ciudadanos europeos, así como la relación entre dichos fenómenos.

Cercano a las políticas y la gestión pública, el cuarto y último trabajo inlcuido, titulado "Monitoreo de las políticas

públicas en Brasil: ¿Instrumento de promoción de la transparencia y del *accountability* u objeto normativo?", tiene por objetivo verificar de qué forma el monitoreo de las políticas públicas ha contribuido como herramienta de transparencia y la rendición de cuentas (*accountability*) en Brasil. Para la obtención de información clave, los autores circunscribieron su estudio al nivel subnacional (en el Estado brasileño de Minas Gerais) y usaron grupos focales. La investigación constató que el monitoreo de las políticas públicas subnacional es realizado en dos etapas, en las cuales se evidencian más los aspectos normativos que de efectivo compromiso social. El trabajo concluye que aunque el monitoreo contribuye para que la gestión de las políticas públicas sea realizada con transparencia y *accountability*, se pueden observar puntos de deficiencia, tales como: a) la medida de la ejecución física y financiera de las políticas, que no permitió evaluar de forma cualitativa si el objetivo de las políticas ha sido alcanzado de hecho; b) la sociedad civil no tuvo ningún tipo de acceso al plan rector; y c) las audiencias públicas de monitoreo organizadas, fueron celebradas solamente en la capital del estado, restringiendo así la participación de la sociedad en el proceso. Estos hallazgos efuerzan las posturas existentes en la literatura especializada sobre las limitaciones de la participación efectiva del ciudadano en el monitoreo de políticas públicas.

Además de brindar contribuciones al nivel teórico y empírico, los trabajos que aquí presentamos representan el buen hacer de jóvenes investigadores, algunos de de ellos recién doctores, lo que supone un gran incentivo para el desarrollo y promoción de investigación de calidad en la Región. Estos estudios, también reflejan no sólo preocupaciones de investigación distintas, sino también enfoques metodológicos diferentes, que con su uso y difusión contribuyen sin duda al debate y la generación de nuevos conocimiento e ideas para el estudio de los fenómenos políticos y administrativos, cuyo uso favorece la complementariedad del conocimiento, el diálogo informado, la contrastación constructiva, la colaboración y la apertura, antes que la oposición, la exclusión, el debate no orientado a un mejor conocimiento o al desarrollo de debates escasamente fundados. Esperamos que disfruten de su lectura.

Sin más me despido cordialmente, en nombre de los investigadores que conformamos esta comunidad GIGAPP.

César Nicandro Cruz-Rubio
Coordinador de Número.

Imprimir

Circunstancia. Año XII - Nº 35 - Septiembre 2014

Artículos

Para consultar un artículo, selecciónalo en el **menú de la derecha**.

- *Transformaciones en el sistema de asignaciones familiares en el caso de Argentina entre 2003 y 2013.*
  Giuseppe Messina.
- *Análisis del proyecto de ley de regulación del mercado del cannabis en Uruguay.*
  Diego Sanjurjo García.
- *La identidad europea de los ciudadanos.*
  Marta Paradés Martín.
- *Monitoreo de políticas públicas en Brasil: ¿Instrumento de promoción de la transparencia y del "accountability" u objeto normativo?.*
  Marco Aurélio Marques Ferreira, Ambrozina de Abreu Pereira Silva y Anderson de Oliveira Reis.

Imprimir

Circunstancia. Año XII - Nº 35 - Septiembre 2014

Artículos

TRANSFORMACIONES EN EL SISTEMA DE ASIGNACIONES FAMILIARES EN EL CASO DE ARGENTINA ENTRE 2003 Y 2013.

Giuseppe Messina

Resumen-Palabras clave / Abstract-Keywords / Fechas

1. Introducción
2. Modalidades de intervención del Estado en la producción de bienestar.
3. El sistema de asignaciones familiares en Argentina.
4. Una estimación del grado de desmercantilización del sistema de asignaciones familiares.
5. Conclusiones.
Referencias.
Notas.

1. Introducción.

Este trabajo aborda las transformaciones que afectaron al sistema de Asignaciones Familiares (AAFF) de Argentina, en el contexto de la etapa posterior a la ruptura del régimen de acumulación de la convertibilidad, entre 2001 y 2002. A partir de 2003[1], se observaron mejoras, tanto en los indicadores de ingresos (pobreza, desigualdad) como en los laborales, respecto a los niveles alcanzados durante la crisis, momento en que la pobreza alcanzó una tasa cercana al 60% y el desempleo superó el 20%, marcando un cambio en la tendencia vigente desde la dictadura militar de 1976. Así, en la década posterior a 2003, las tasas oficiales de pobreza y desempleo se habían ubicado por debajo del 10% y la desigualdad de ingresos, medida por el índice de Gini, cayó cerca de diez puntos en porcentaje, recuperando los niveles de principios de los años 90[2].

Sin negar estos logros, la cuestión reside en discutir el grado en que las variaciones observadas son el resultado de cambios estructurales subyacentes o son, en parte, la consecuencia observable de cambios coyunturales de ciclo, favorecidos por el contexto internacional. En este sentido, este trabajo se inserta en el debate sobre las rupturas y continuidades que presenta el actual proceso político argentino, y lo hace investigando el ámbito de las instituciones de producción del bienestar y, en particular, el mayor protagonismo que ha ido recuperando el Estado. Con este objetivo, el análisis se focaliza en las reformas de la política social que han afectado al sistema de asignaciones familiares, cuya naturaleza será examinada en detalle más abajo.

Como es lógico, este periodo histórico no debe ser visto como un proceso homogéneo, ni acumulativo ni necesariamente progresivo. A lo largo de esta etapa, la permanencia de heterogeneidades estructurales (cfr. Salvia *et al.*, 2008) imprimió su efecto en el funcionamiento de las instituciones del bienestar. Frente a éstas, el propio Estado actuó de forma creciente para paliar los efectos sociales negativos que resultan de la estructura económica, al no conseguir transformarla, ni modificar el equilibrio entre los distintos componentes de la provisión del bienestar, por lo menos en el breve periodo. Por esta razón, este periodo constituye una ventana temporal privilegiada para indagar en las relaciones recíprocas entre la política de las reformas y los cambios a nivel socioeconómico que experimentó Argentina.

Por último cabe señalar, que el marco teórico al que se hace referencia en este trabajo se sostiene en la literatura sobre regímenes de bienestar, entendidos como la matriz institucional (arreglos, políticas y prácticas institucionales) conformada por los mercados, el Estado, las familias y organizaciones de la sociedad civil, cuya configuración genera efectos en términos de bienestar y de estratificación social (Gough y Wood, 2004). El análisis de los regímenes de bienestar aborda, entonces, las modalidades con las que las instituciones del Estado, por medio de marcos regulatorios o de mecanismos de extracción y redistribución de recursos (que toman la forma de transferencias directas o provisión pública de bienes y servicios), intervienen sobre el funcionamiento de los mercados. El mercado es aquí entendido como el espacio social donde se desarrollan los intercambios de bienes y servicios, incluida la fuerza de trabajo, constituyéndose como el principal mecanismo de distribución en las sociedades capitalistas[3].

Este último punto constituye el núcleo de la sección 2, al merecer un análisis más profundo de los conceptos implicados. A ello, le sigue en la sección 3 una presentación de los principales rasgos del sistema de las AAFF en el caso argentino. A continuación, la sección 4 provee una estimación del grado de desmercantilización del sistema de AAFF, en las dimensiones conceptuales que son discutidas previamente en la sección 2. Por último, en la sección 5 se presentan las principales conclusiones a las que llega el trabajo y se delinean cuáles son los desafíos que quedan pendientes de futuras investigaciones.

2. Modalidades de intervención del Estado en la producción de bienestar.

La intervención del Estado en las estructuras de producción de bienestar se desarrolla en formas que pueden ser

racionalizadas en términos del concepto de desmercantilización (cfr. Esping-Andersen 1993, 2000). En un sistema capitalista de mercado donde el bienestar del individuo depende de la venta en el mercado de su fuerza trabajo, "la desmercantilización se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado" (Esping-Andersen, 1993:41). En otras palabras, este concepto hace referencia a los efectos que tiene una política pública en términos de desligar el bienestar del receptor de su capacidad de acceso al mercado bienes y servicios, debilitando el nexo monetario-mercantil en el proceso de satisfacción de sus necesidades básicas. En la perspectiva de esta investigación, invocar la desmercantilización significa reclamar para la responsabilidad del Estado un conjunto de bienes y servicios, e incluso relaciones sociales, excluyéndolos de la esfera mercantil, como fundamentos materiales de los derechos sociales[4] (cfr. Gamallo y Arcidiácono 2012).

En esta perspectiva, el efecto de desmercantilización depende del principio que regula las condiciones de acceso a una política social: necesidad, contribución y ciudadanía. A cada uno de ellos se asocia un modelo- o tipo ideal- de Estado de bienestar. Al principio de necesidad, el modelo liberal, en el que el Estado asume una responsabilidad residual a favor de las personas que quedan excluidas del mercado de forma involuntaria, los "pobres merecedores". El diseño de las políticas sociales procurará entonces reducir al mínimo las interferencias sobre los incentivos individuales, para no interferir en el funcionamiento de los mercados, resultando en un bajo grado de desmercantilización. En el modelo conservador-contributivo opera un mecanismo de seguro colectivo, donde la redistribución se resuelve de forma horizontal, a lo largo de categorías ocupacionales, y las condiciones de acceso pasan a depender del estatus laboral del receptor e, indirectamente, de los vínculos familiares con éste. El objetivo en este modelo es preservar el orden socioeconómico (y de género), por ende la desmercantilización es intermedia. Por último, el socialdemócrata, donde las políticas sociales son universalistas y se rigen por el principio de la titularidad de los derechos de ciudadanía, produciéndose el grado máximo de desmercantilización. Naturalmente, en el caso concreto de cada país lo que se manifiesta son configuraciones híbridas a nivel de cada sector de políticas públicas (salud, pensiones, asistencia social, etc.), tanto en términos de los principios que las regulan, como de entidades que gestionan su funcionamiento y la erogación de bienes y servicios, así como de los mecanismos de financiación de las políticas sociales (cfr. Goodin y Rein, 2001).

En todo caso, de ello resulta que las instituciones estatales de bienestar no son neutrales respecto a las desigualdades, al contrario constituyen las instituciones clave en la estructuración de las clases y del orden social y, por esa razón, son "sistemas de estratificación social" (Esping-Andersen, *ibid.*). Esta característica explica por qué su evolución sea dependiente de una trayectoria histórica (path dependent), ya que su funcionamiento va generando a lo largo del tiempo las bases sociales de su desarrollo (burocracias de servicios y categorías de receptores), cuya consolidación genera instituciones sociales que se muestran resilientes a los cambios de corto plazo en el contexto que las rodea (Pierson, 1996). Sin embargo, las transformaciones demográficas y de la economía capitalista (Taylor-Gooby, 2004) han puesto en entredicho los fundamentos de los Estados de bienestar. En particular, la crisis de la sociedad de pleno empleo debilitó a la principal fuente de financiamiento, y a la vez de consenso político, que alimentaba a sus instituciones, es decir las clases trabajadoras asalariadas y organizadas (Korpi, 2003). Al tiempo que el mercado laboral se fue fragmentando, excluyendo a cada vez más trabajadores del acceso a empleos con derechos sociales plenos, se vio afectado el equilibrio de los regímenes de bienestar en dirección de un mayor peso del mercado, más allá de que la estructuras y los principios rectores de las políticas sociales fueran reformados sólo parcialmente (Clayton y Pontusson, 1998).

En Argentina, el incremento de la exclusión social observado en la década de los 90 fue consecuencia de un proceso con estas características. La expulsión del mercado formal significó la pérdida de titularidad de los derechos de tipo contributivo, típicos de la estructura tradicional de tipo conservador de la Seguridad Social (Filgueira, 1998; Hintze, 2007), al tiempo que los procesos de individualización del ahorro, tanto en el ámbito previsional como para el seguro de salud, expandieron el peso del sector privado entre las clases medias. En este contexto, el Estado asumió el papel residual de atender a las necesidades de los sectores más vulnerables, por medio de programas asistenciales focalizados (Barrientos, 2009). Este proceso se inscribe en las transformaciones que experimentó el patrón de crecimiento del país en esa década, en términos de la destrucción de la sociedad asalariada preexistente (Basualdo, 2006; Lindenboim y Danani, 2003). Al contrario, el periodo de la postconvertibilidad muestra tendencias que constituyen la contracara de ese proceso (Danani y Hintze, 2011). En esta etapa, la positiva coyuntura económica ha producido una expansión del empleo registrado, con derecho a la seguridad social de tipo contributivo, lo que explica la recuperación tanto de la financiación como de la cobertura de la seguridad social, en una evolución que benefició a aquellos sectores que pudieron acceder al mercado de trabajo formal.

Por su parte, el caso de los sectores más vulnerables, excluidos del acceso a un empleo protegido o privados de todo ingreso de tipo laboral, ha estado al centro de las políticas sociales de tipo no contributivo. Éstas han mostrado, a partir de la crisis de 2001-2002, un desarrollo muy articulado, cuyos avances y contradicciones son especialmente evidentes en el caso de la Asignación Universal por Hijo o AUH (cfr. Arcidiácono, 2012). Esta política representa, como se verá con más detalle en la sección 3, el propósito de extender con un pilar no contributivo el sistema de asignaciones familiares, donde ya se integran un régimen contributivo y uno de deducciones fiscales. Al mismo tiempo, la AUH sustituyó a planes asistenciales pre-existentes, manteniendo elementos típicos del diseño de los programas de transferencias condicionadas, que tanto éxito han tenido en la región (cfr. Cecchini y Madariaga, 2011).

Pese a estos avances, algunos autores (cfr. Isuani, 2010) sugieren que las nuevas medidas de política social no han modificado de forma significativa ni la estructura del gasto social ni las modalidades de financiación del mismo. El principio rector de la seguridad social sigue siendo el contributivo, y en ese contexto, la yuxtaposición de pilares no contributivos corre el riesgo de reproducir una segmentación que tiene origen en los mercados laborales, y a la vez no ofrece soluciones de largo plazo a la situación de los grupos sociales excluidos de un empleo remunerado. Un examen de las políticas sociales de la post-convertibilidad significa, en este sentido, reconocer la presencia de continuidades en la estructura productiva del país, con reflejos importantes en el persistente nivel de informalidad en los mercados laborales (Bertranou *et al.* 2011; Salvia *et al.*, 2008), y los límites que ello pone a las

transformaciones en sentido progresivo del régimen de bienestar argentino.

Para interpretar correctamente esta evolución, al estudiar el caso de una política social como el sistema de AAFF, el concepto de desmercantilización es particularmente útil para evaluar su impacto en términos de efectos sobre la producción de bienestar. Para una operacionalización de este concepto, este trabajo considerará a dos dimensiones principales de la desmercantilización. En primer lugar, se tendrá en cuenta la llamada extensión horizontal, es decir el grado de cobertura de una política, resultado de los principios que regulan las condiciones de acceso a la misma (por. ej. la cotización del trabajador). En segundo lugar, se examina su adecuación en cuanto al objetivo de protección del bienestar de los titulares frente a las pérdidas ocasionadas, en términos de ingresos o mayores consumos, en la contingencia establecida por esa política social en particular. Esta dimensión de una política social, su extensión vertical, expresa entonces el grado con el que el Estado provee los bienes y servicios (por ej. las prestaciones monetarias) necesarios a cubrir las mayores necesidades de un individuo o hogar en esa situación.

En el caso en examen, el gobierno argentino se ha marcado el objetivo mínimo de garantizar, de la forma más extendida posible, un nivel básico de bienestar, independientemente de la situación socio-laboral del individuo[5]. Es a partir de estas consideraciones, que se estima la variación en términos reales del valor de las asignaciones y se comparan con la Canasta Básica Total (CBT)[6], cuyo monto aproxima, por definición, los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades mínimas de un individuo.

Estimar estos indicadores presupone resolver los problemas de medición de la tasa de inflación, ya que la intervención del gobierno en el INDEC (2007) ha puesto en entredicho la validez de las estadísticas oficiales (Lindenboim, 2011). Para dar un tratamiento a esta cuestión, en este artículo se construye una serie alternativa de variaciones de los precios al consumo, denominada IPC4p, sobre la base de la metodología de Barbeito (2010), que será utilizada a lo largo del texto para calcular la variación real de las asignaciones, de un año para el otro, y revalorizar la CBT[7].

3. El sistema de asignaciones familiares en Argentina.

En términos muy generales, las AAFF son transferencias monetarias distribuidas a los trabajadores asalariados registrados, es decir los que cotizan a la Seguridad Social, en proporción a la carga familiar que el titular de la prestación debe sostener. En el caso de las AAFF por hijo, se trata de un complemento al salario que se corresponde en proporción al número de hijos. Pero las AAFF también incluyen la cobertura de otras contingencias vitales, que suponen un incremento de los gastos del hogar o una pérdida temporal de ingresos para algún miembro del hogar: la escolaridad de los hijos, el matrimonio, la maternidad, etc.

En este sentido, el esquema de asignaciones apunta a una pluralidad de finalidades diferentes, que distinguen este instituto de la Seguridad Social de otros como el sistema previsional, que pueden con facilidad racionalizarse como seguros colectivos que cubren contra riesgos sociales específicos. Así el pago proporcional a los hijos estaría fundamentado en el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los menores, al incrementar el ingreso per cápita familiar de forma proporcional, incluso en la fase entre la concepción y el nacimiento, cubierta por la asignación prenatal. Las asignaciones por escolaridad estarían motivadas por el interés público de fomentar la asistencia y la permanencia de los menores en el sistema educativo. La asignación por maternidad, que cubre la pérdida de remuneración de las madres durante la gestación, serviría a reducir la discriminación que podría afectarlas al aliviar los empleadores de los costos relacionados con la licencia por el embarazo. Otras asignaciones como por ejemplos las de nacimiento, adopción o matrimonio, remiten más claramente a la tipología de seguro al cubrir con un pago único parte de los costes que surgen en correspondencia de determinados sucesos vitales (Rofman *et al.*, 2001:4).

En este trabajo el análisis se limitará, por razones de espacio, a las AAFF por hijo, entendiendo que constituyen el principal instrumento con el que el Estado interviene en la prevención de los riesgos de pobreza asociados a un incremento de las dimensiones de un núcleo familiar. Además, como se verá, la AUH fue diseñada precisamente como una extensión no contributiva al sistema contributivo de las AAFF por hijo. En todo caso, el sistema de AAFF constituye uno de los principales componentes de la seguridad social argentina, junto con el sistema previsional, la protección contra el desempleo, y el seguro contra los riesgos laborales. Como tal, constituye uno de los derechos sociales fundamentales sancionados por la Constitución argentina[8]. Por otra parte, la protección de la infancia, a la que en última instancia apunta el sistema de AAFF, goza de especial protección en el marco normativo del país, aunque sea de forma indirecta ya que la titularidad del derecho es atribuida a los padres, y, prioritariamente, a la madre. De hecho, la Ley 26.061 de "Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes" de 2005, significaba la adopción por parte de Argentina de la Convención de los Derechos del Niño, reforzando para esta categoría particular la protección debida a los derechos fundamentales de la persona[9]. Esta convención internacional indica en el artículo 18.2 que "a los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes, prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones, en lo que respecta a la crianza del niño"[10]. Frente a la proclamación de la universalidad de estos derechos a la protección social de la familia, la realidad del sistema de AAFF era, como se verá en un momento, bien distinta.

Desde un punto de vista histórico, el sistema de AAFF fue construyéndose a lo largo de las décadas, a partir de la constitución de un subsidio de maternidad en 1934, con la particularidad de ser de un sistema de tipo contributivo incorporado a la Seguridad Social, financiado por los aportes de los empleadores, y con una cobertura limitada al sólo trabajo dependiente registrado. Por esta razón, la población cubierta por el sistema de AAFF representaba a fines de los 80 una minoría, por las mencionadas transformaciones en el mercado laboral argentino a raíz de las sucesivas crisis económicas y políticas que azotaron el país desde mediados de los años 70. Además, en los años 90, el sistema fue afectado por algunas reformas de importancia. En primer lugar se sancionó la unificación de las cajas que financiaban las asignaciones bajo el organismo único que gestionaría a partir de entonces el sistema de la Seguridad Social, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), de forma que el Estado pudiera

controlar de forma centralizada todo el flujo de contribuciones al sistema (Rofman *et al.*, 2001:8). En segundo lugar, la Ley 24.714 de 1996 ("Régimen De Asignaciones Familiares") instrumentó una reforma significativa del régimen de AAFF al simplificar el esquema de asignaciones[11], establecer una reducción de los aportes a cargo del empleador sobre el total de remuneraciones y crear un subsistema que cubría los trabajadores retirados incluidos en el sistema previsional contributivo[12] o, bien, para los titulares de una pensión no contributiva por invalidez. Además la ley, en su artículo 3, fijaba un límite de 1500$ en la remuneración mensual, a partir de la cual el trabajador formal dejaría de percibir las asignaciones familiares.

Combinados con el desempeño negativo del mercado laboral formal, estas medidas tuvieron el efecto de reducir aún más la cobertura del sistema. Según Rofman *et al.* (2001:11) en 1999 había sólo 1.5 millones titulares de asignaciones familiares (sobre 4.5 millones de aportantes a la Seguridad Social), que se traducían en 4.5 millones de prestaciones sobre un universo de potenciales destinatarios de alrededor de 12 millones de menores de edad[13]. Si se tiene presente que sólo los trabajadores registrados en el sector privado estaban cubiertos por las AAFF, siendo que los trabajadores del sector público recibían un complemento familiar directamente en el salario, y que los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores asalariados no registrados (entre ellos los domésticos) y los desocupados sin derecho a prestación, no recibían ninguna asignación, parece evidente que la cobertura del sistema era muy limitada. En ningún caso esta exclusión respondía a un principio de mayor focalización, muy apreciado por el imaginario neoliberal. De hecho, el diseño del sistema de AAFF negaba el acceso a los trabajadores situados en la parte más baja de la escala de remuneración. Parece evidente que premiaron las razones de ahorro fiscal, y de reducción de los aportes patronales, sobre otras consideraciones.

En años posteriores, la arquitectura del sistema contributivo de AAFF ha permanecido estable, sobre la base de prestaciones diferenciadas según el nivel salarial y la zona geográfica[14], aunque se ha incrementado progresivamente, por vía de decretos ley, el umbral máximo de ingresos que excluye de la prestación, en respuesta al incremento de los precios ocurrido a partir de 2002, como se abordará en la sección 4 (Curcio *et al.*, 2011). Sin embargo, el Decreto 1667 de 2012 introdujo algunos cambios al régimen contributivo, ya que se añadió un rango (de tres a cuatro) a la escala de remuneraciones que sirve a graduar el monto de las asignaciones a percibir. Además, en cuanto a los ingresos máximos que dan derecho a una prestación, se pasa a considerar también la totalidad de ingresos correspondientes al núcleo familiar, para los que se estableció un nuevo máximo. Por último, los trabajadores del sector público en relación de dependencia (artículo 8° de la Ley 24.156) pasaron a estar incluidos en el régimen general de AAFF

En todo caso, fue el crecimiento en el número de trabajadores asalariados registrados lo que incrementó de forma automática la cobertura del sistema de AAFF[15], demostrando el vínculo estrecho entre los sistemas contributivos de seguridad social y el estado del mercado laboral formal. Así las cosas, todavía en el año 2009, una mayoría de hogares permanecían excluidos de este derecho[16]. Es en este contexto, que el gobierno introdujo un Programa social que aspiraba a ampliar la población cubierta por las asignaciones familiares, asignando prioridad a los derechos sociales de la infancia en su estrategia política. Las modalidades formales que caracterizaban al nuevo Programa se situaban en una posición híbrida entre las asignaciones familiares contributivas y los programas de transferencias condicionadas preexistentes, en particular el plan Familias[17], que el nuevo Programa absorbió y del que heredó las características más típicas (cfr. Pautassi *et al.*, 2013). La denominada "Asignación Universal por hijo para Protección Social" (o AUH), fue finalmente sancionada por el Decreto 1602 del 30 de octubre de 2009, donde se modificaba la mencionada Ley 24.714 con la creación de un subsistema no contributivo dentro del régimen general de las AAFF. Esta medida intentaba obviar a la clara discriminación existente a favor de los hijos de los trabajadores protegidos respecto a los grupos de inserción ocupacional más vulnerable y en situación de exclusión social.

Antes de continuar con el análisis de las principales características de la AUH, es importante destacar el contexto en el que se produjo la medida. En primer lugar, el desempeño económico del país ya no era el de los primeros años de la post-convertibilidad. En ese año el país sintió el impacto de la crisis internacional, en términos de caída del comercio exterior argentino, en particular agropecuario, lo que se reflejó en una marcada desaceleración del crecimiento. También el contexto político se hizo más complicado para el gobierno, ya que tuvo que enfrentarse a partir de 2008 con numerosas protestas en relación a su política económica, tanto de parte de los productores del sector primario como de sectores de las clases medias. De hecho, las elecciones legislativas parciales de junio 2009 significaron una derrota para el gobierno, que conduciría a la pérdida de la mayoría parlamentaria en diciembre de ese año. No es casual, por lo tanto, que se implementara una medida con el impacto de la AUH, en términos de hogares alcanzados, a las pocas semanas, tanto con el objetivo de recuperar el consenso político hacia el gobierno como de sostener la demanda efectiva de los sectores más vulnerables y, de esa forma contribuir, a la reactivación del sistema productivo.

En efecto, la AUH entró en funcionamiento en un muy breve lapso de tiempo, y en noviembre de 2009 ya se registraban más de 3 millones de prestaciones, alcanzando un máximo de alrededor de 3,7 millones en mayo de 2010[18] (SSS, 2012). El propósito ambicioso detrás de la AUH fue, en particular, el de extender el régimen de AAFF a los trabajadores del sector no protegido del mercado laboral y los desocupados, una población objetivo de alrededor de 5.7 millones de niños, niñas y adolescentes (Cogliandro, 2010). El vínculo entre la AUH y el régimen general de AAFF es explícito, no sólo porque el marco normativo es único (la Ley 24.714 y posteriores modificaciones), sino también porque el monto de las prestaciones ha sido fijado de manera simultánea por los decretos en materia (1388/2010; 1482/2011; 1668/2012 y 614/2013), equiparándose la prestación proporcionada por la AUH con la asignación por hijo contributiva en su valor general, es decir, para el rango salarial más bajo.

Por otra parte, la AUH, también se instaló en el horizonte de las políticas de lucha contra la vulnerabilidad social implementadas en el periodo posterior a 2002, para atender a las necesidades de corto plazo de las familias más necesitadas y reducir el nivel de conflictividad social. De hecho, el Programa fue absorbiendo a los titulares de planes de transferencias de ingresos preexistentes (como el Plan Familias y el PJJHD, cfr. nota 17). Sin embargo, la AUH se distingue de éstos últimos por algunos rasgos característicos. En primer lugar, no se trata de un programa

cerrado como aquellos, sino que permite que en todo momento se sumen nuevos afiliados, una vez que cumplan con los requisitos previstos. En segundo lugar, la masificación del Programa y el hecho de que se permita el acceso al mismo sin necesidad de intermediarios políticos, reduce el espacio para prácticas clientelistas (Gasparini y Cruces, 2010:36).

En todo caso, lo que constituye la novedad más relevante de la AUH es el hecho de ubicarse dentro del sistema de la seguridad social. Por un lado, este elemento permitió que se implementara con rapidez, sin necesidad de crear nuevas burocracias, y que las personas pudieran postularse con relativa facilidad, siendo que muchas de ellas ya eran titulares de planes anteriores. Por el otro, y sobre todo, el hecho de que el programa sea financiado por el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), donde se acumulan los activos de la Seguridad Social argentina, representó una reorientación del sistema de las AAFF en sentido progresivo. Debe recordarse que alrededor de la mitad de los recursos del sistema de la Seguridad Social no proviene de las contribuciones de los trabajadores (que suponen sólo el 56% de la financiación de la Seguridad Social), sino de la fiscalidad general, donde el peso de los impuestos indirectos es muy elevado (según datos de ANSES, 2010). En este sentido, toda ampliación no contributiva de la cobertura de la Seguridad Social a favor de los sectores no protegidos de la población representa una mejora de la progresividad del sistema[19].

Respecto a los requisitos que se han mencionado, el Programa establece que en cada hogar sólo puede haber un titular de la asignación, y que todos los miembros del hogar deben cumplir con los requisitos previstos. En caso de que tanto la madre como el padre cumplan con los requisitos, se privilegia la titularidad de la primera[20]. Se abona una prestación por cada hijo menor de 18 años - en el caso de un hijo con discapacidad el límite de edad cae- hasta un máximo de 5 asignaciones[21]. Dado el objetivo primario de protección de las familias que carezcan de otra cobertura social y estén en situación de exclusión social, son elegibles los desocupados que no perciban ninguna otra prestación, plan o pensión y los trabajadores que perciban una remuneración menor o igual al salario mínimo[22]. Estos últimos incluyen a los asalariados no registrados, los empleados del servicio doméstico, los trabajadores de temporada en período de baja laboral (principalmente en el sector agrícola), y los monotributistas sociales[23], mientras otras formas de trabajo autónomo permanecen excluidas del sistema, a menos que tengan ingresos suficientes para tributar al impuesto a las ganancias (cfr. más abajo).

Además, la AUH mantiene las condicionalidades escolares (asistencia a establecimientos educativos) y de controles sanitarios y vacunas (para edades pre-escolares) típicos de planes anteriores, como el Familias, añadiendo la cláusula, entendida como un incentivo al comportamiento virtuoso de los receptores, de que el 20% de la prestación mensual se acumula a lo largo del año en una libreta de ahorro, para ser erogado sólo cuando el cumplimiento de esos requerimientos haya sido certificado. Debe decirse que estos requisitos de condicionalidad diferencian claramente la AUH del régimen contributivo de AAFF reservado a los asalariados registrados[24]. Por esta razón, no puede definirse como una política estrictamente universalista, es decir, independiente de la posición en el mercado de los beneficiarios. Además, desde un punto de vista de género, representa una carga añadida en términos de trabajo de cuidados para las mujeres titulares de una prestación, como se discutirá en las conclusiones de este trabajo.

4. Una estimación del grado de desmercantilización del sistema de asignaciones familiares.

A pesar de estas consideraciones, sí puede decirse que esta medida avanzó en la universalización de la protección social a favor de la infancia y la adolescencia. En este sentido sentó las bases de una mejora de la política de AAFF en términos de su extensión horizontal, una de las dimensiones de la desmercantilización que fueron planteadas en la sección 2. Naturalmente, como se dijo, no se logró reformular en sentido universalista el régimen tradicional de las AAFF. En realidad, se construyó un sistema de naturaleza híbrida que garantiza una cobertura muy elevada de la infancia, aunque segmentada por estatus ocupacional y nivel salarial. Así, según datos de la ANSES en julio de 2010, las prestaciones combinadas bajo los sistemas de AAFF contributivos y no contributivos ascendían a cerca de 7 millones de niños, niñas y adolescentes, sobre un total de alrededor de 12 millones. De ellos, cerca de la mitad correspondían a la AUH, 1,1 millones eran hijos de trabajadores retirados, dentro del sistema contributivo, y cerca de 2,5 millones de trabajadores en activo cubiertos por el régimen contributivo (SSS, 2012).

Bertranou y Maurizio (2012: 3) estiman que a esa cifra debe añadirse que cerca de 2 millones de menores, aproximadamente, estaban protegidos al ser sus padres empleados del sector público, mientras que otros 600 mil otorgaban a sus padres, excluidos de las AAFF contributivas por tener ingresos superiores al máximo permitido, el derecho a obtener deducciones fiscales al impuesto a las ganancias. Estos niños quedaban, por lo tanto, cubiertos de forma indirecta bajo esta modalidad[25]. En conclusión, estos autores estimaban que en 2010, a un año de la implementación de la AUH, los menores que quedaban excluidos de toda forma de cobertura eran alrededor de 2,5 millones, es decir, el 20% del total. Respecto a 2008, la implementación de la AUH permitió, en conclusión, elevar la cobertura total del sistema del 68% a cerca del 80%. Como recuerdan Bustos *et al.* (2012), a estas cifras habría que añadir los destinatarios de otros programas sociales de gobiernos subnacionales, que cubrirían un 6% adicional de la población menor de edad, como por ejemplo el programa 'Ciudadanía Porteña', de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Además, sería necesario estimar con mayor precisión el impacto de las pensiones no contributivas.

Tabla 1. Cambios en los montos de las prestaciones del régimen de la Asignación por hijo , contributivo y no contributivo (AUH)

Fechas de vigencia de los nuevos valores	valor general (I rango remuneraciones)/AUH (a partir de Oct.2009)	tope ingresos (AAFF contr.)	máximo ingresos grupo familiar
1996	40	1.500	
octubre de 2004	80	2.025	
septiembre de 2005	80	2.600	

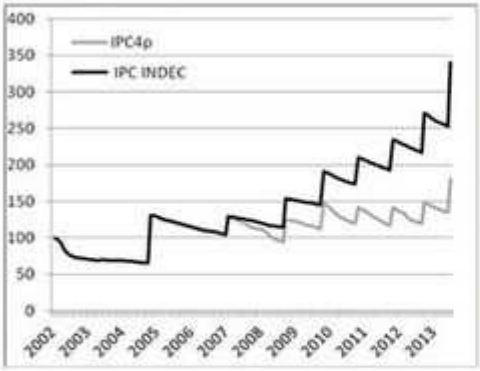
enero de 2007	100	4.000	
septiembre de 2008	135	4.800	
se introduce la AUH			
octubre de 2009	180	4.800	
octubre de 2010	220	4.800	
octubre de 2011	270	5.200	
septiembre de 2012*	340	7.000	14.000
junio de 2013	460	8.400	16.800

* A partir de este momento se establecen máximos tanto para el ingreso familiar como para cada uno de los integrantes del hogar, independientemente de quién sea el titular de la prestación

Fuente: Ley 24714 y modificaciones posteriores

Por otra parte, la falta de actualización de los topes salariales de las AAFF contributivas (cfr. Tabla 1), combinado con el fuerte incremento de los salarios nominales (impulsado por la inflación), significó que un sector de los trabajadores protegidos quedaran excluidos del sistema. Así, los titulares de asignaciones por hijo contributivas bajaron de cerca de 1,72 millones en julio de 2010 a 1,36 millones en junio de 2012, lo que se tradujo en una reducción de los menores cubiertos, mientras los titulares de la AUH oscilaron en el mismo periodo entre los 1,7 y los 1,9 millones de personas (SSS, 2012). Naturalmente, la inflación no sólo afectó a la cobertura del sistema de AAFF, en la forma que se ha explicado, sino que, como es obvio, determinó la evolución del valor real de las prestaciones erogadas, como se discutirá a continuación.

Figura 1. Variación en términos reales del monto de las AAFF (base ene 2002=100)



Variación real respecto a:

En agosto 2012	ene-02	ene-07	oct-09
IPC INDEC	116,6%	67,4%	13,3%
IPC 4p	**19,4%**	**-7,6%**	**-18,8%**
En mayo 2013			
IPC INDEC	153,2%	95,6%	32,5%
IPC 4p	**34,8%**	**4,3%**	**-8,3%**
En Junio 2013			
IPC INDEC	307,6%	167,3%	82,8%
IPC 4p	**116,1%**	**45,2%**	**30,1%**

Fuente: Elaboración propia sobre datos INDEC; Direcciones Provinciales de Estadística y Censos; Ley 24.714 de 1996 y modificaciones (Decretos 1602/2009 (AUH); 1388/2010; 1482/2011; 1668/2012; 614/2013)

En efecto, el hecho de no estar sujetas a ninguna indexación si no de ser ajustadas por decreto, y cada cierto intervalo de tiempo, hizo que el valor real de las asignaciones, tanto contributivas como no contributivas (a partir de octubre 2009), tuviera una evolución zigzagueante (cfr. Figura 1). En términos generales, se evidencia una tendencia creciente en el monto de las asignaciones, en términos reales, a partir de la crisis de 2001-2002, en particular respecto a los valores de enero de 2002. Sin embargo, la intensidad de la variación depende del índice de precios que se utiliza para deflacionar los valores nominales. Si se utiliza el índice de precios oficial (IPC INDEC), el incremento a lo largo del periodo considerado es del orden del 300%. Las conclusiones son más ambiguas si se toma el índice estimado en este trabajo (IPC4p). La comparación entre los resultados obtenidos sobre la base de los dos indicadores se muestra en la figura, respecto a tres puntos tomados como base: enero 2002, momento que marca el principio de la post-convertibilidad y que representa el inicio de la serie estadística; enero 2007, cuando se produce la intervención del INDEC y las series IPC INDEC y IPC4p empiezan a discrepar; y, por último, octubre 2009 cuando es implementada la AUH.

Estos cálculos confirman cuanto dicho con anterioridad, ya que evidencian como los incrementos se esfuman en términos reales, si se consideran variaciones de los precios más realísticas que las oficiales, según lo que marca el debate científico en Argentina. De esta forma a cada pico vertical[26], visible en las curvas de la Figura 1, sigue una desvalorización provocada por la variación acumulada de los precios al consumo. En particular, la evolución real de las asignaciones a partir del momento en el que se implementó la AUH (octubre 2009) es negativa en conjunto (en mayo de 2013). Como es lógico, el incremento de junio 2013 permitió la recuperación temporal del poder adquisitivo de las asignaciones, pero no resolvió la cuestión de fondo, que sigue siendo el intervalo que se da entre una actualización y la siguiente, ya que las mismas dependen de una decisión del poder ejecutivo. En resumidas cuentas, si en verdad el gobierno logró incrementar significativamente el valor nominal de las asignaciones, por otra parte, estos incrementos fueron absorbidos por la creciente dinámica de los precios, en particular a partir de 2007.

Tabla 2. Sistema AAFF - Prestaciones en términos de CBT (un adulto equivalente)

Revalorización de las AAFF (I rango) y AUH (a partir de 2009)

Año (enero)	Monto (pesos)	sobre CBT INDEC	sobre CBT IPC4p
2007	100	33,80%	33,24%
2008	100	31,96%	28,46%
2009	135	42,20%	31,59%
2010	180	50,67%	35,97%
2011	220	53,75%	35,24%
2012	270	58,66%	35,33%
2013	340	64,25%	37,07%

Fuente: Elaboración propia sobre datos INDEC; Direcciones Provinciales de Estadística y Censos; Ley 24.714 de 1996 y modificaciones (Decretos 1602/2009 (AUH); 1388/2010; 1482/2011; 1668/2012; 614/2013)

Como se dijo en la sección 2, otra aproximación a los efectos de desmercantilización del régimen de AAFF puede estimarse a través de una comparación entre los montos erogados y la CBT, revalorizada según los dos índices de precios que se han venido utilizando en este trabajo. El resultado de este cálculo está resumido en la Tabla 2. Hay que precisar que en la tabla se compara los montos de las AAFF con el valor de la CBT para un adulto equivalente (cfr. nota 6).

Un análisis más preciso ajustaría el valor de la canasta a la composición del hogar y a la edad de los menores que generan el derecho a la prestación. Por razones de espacio, es posible presentar sólo algún ejemplo indicativo. En el caso más favorable (de una niña o niño menor de 1 año, con un valor de la canasta igual a 0,33 de un adulto equivalente), la asignación sería superior en un 90% a la CBT (enero 2013), frente a enero 2007 cuando apenas cubría ese valor, según los datos del INDEC (mientras que en abril de 2003 tenía un valor un 50% inferior). Al contrario, si se mide el valor de la prestación en términos de la CBT de un adulto equivalente, la evolución es similar, pero el alcance es mucho menor, pasando a ser sólo un 64,5% de la CBT en enero 2013. Todas estas cifras dependen, además, de la serie de precios que se utilice para estimar la canasta. Recalculando en términos del IPC4p, se obtienen resultados menos favorables, ya que en el último mes la asignación apenas cubriría el 37,7% de las necesidades básicas de un adulto equivalente. Naturalmente, para un análisis más sofisticado sería clave, no sólo tener un índice de precios al consumo más confiable, sino también afinar las preguntas de las encuestas de hogares en relación a las AAFF y a otras políticas de ingresos, de manera de poder estudiar más precisamente el impacto de estas medidas[27].

5. Conclusiones

A lo largo de este trabajo se han presentado los resultados de una investigación en torno a las transformaciones que han afectado al sistema de asignaciones familiares argentino en el periodo posterior a 2003. La base de análisis fue una revisión de la literatura producida sobre el tema, en particular la relacionada con la implementación de la AUH. A continuación, sobre la base de una elaboración de los datos provenientes de las estadísticas oficiales se estimaron los efectos de desmercantilización que la nueva configuración del sistema provee respecto a la producción de bienestar en el núcleo familiar. Los resultados evidencian que, en los términos de la extensión horizontal de la política de AAFF, se obtuvo una mejora notable, ya que a partir de 2003, y particularmente gracias a la AUH, ha disminuido el porcentaje de niños, niñas y adolescentes excluidos de la protección del Estado. Respecto a la extensión vertical, los resultados son más controvertidos y dependen, necesariamente, de cómo se interpreten las variaciones nominales de las prestaciones erogadas. Aquí se sugiere que la dinámica de los precios, a partir de 2007, habría impedido que el mayor esfuerzo fiscal invertido en esta política social se reflejara en un incremento consistente de los montos reales percibidos por los hogares.

Debe señalarse, además, que a lo largo de la exposición fueron tratados, de forma implícita, algunos temas que constituyen una base para seguir investigando sobre las AAFF. En primer lugar está la cuestión de cuál es el lugar de la AUH en el sistema de las políticas sociales argentinas. Como señalan Pautassi *et al.* (2013), la AUH representó la modalidad que el gobierno adoptó para paliar a algunas de las consecuencias de lo que es uno de los principales problemas irresueltos de la sociedad argentina, es decir, la persistente informalidad del mercado laboral. No se logró, en consecuencia, una reformulación del sistema de AAFF en sentido universalista, que reorientara sus principios reguladores a favor de las personas que constituyen los verdaderos titulares de este derecho a la protección social, es decir, los niños, niñas y adolescentes que viven en el territorio del país. Al contrario, se mantuvo inalterada la estructura básica del sistema y se extendió su cobertura a los trabajadores informales de bajos ingresos y a los desempleados no cubiertos por la Seguridad Social, a los que la insuficiente fiscalización del Estado y la irregularidad de las empresas, en parte causada por carencias estructurales en términos de productividad, privó de un derecho social que les era propio y que les fue negado en razón de su situación de informalidad. Fue el propio Estado quien se hizo cargo de suplir a las contribuciones faltantes. En otras palabras, es

el Estado el que, figurativamente, aporta a favor de esos trabajadores en lugar de sus empleadores.

Otro tema que suscita un debate intenso es la cuestión de las condicionalidades, características de los programas de transferencias de ingresos en la región. En relación a las políticas asistenciales tradicionales, en las que era necesario demonstrar el estado de necesidad del beneficiario (test de ingresos), esta nueva modalidad constituye un avance al representar condiciones de permanencia (y no de acceso) a los programas sociales y al estar, además, atadas al ejercicio de derechos fundamentales, como son el acceso a la salud y a la educación. Naturalmente, al compromiso del receptor de cumplir con los requerimientos del programa, hace de contracara la responsabilidad del Estado de proveer para que las personas puedan acceder a esos servicios. En otras palabras, las condicionalidades incentivan una mayor demanda de servicios educativos y sanitarios, a la que debe hacer frente un incremento de la oferta de los mismos, de parte principalmente del sector público, para no crear distorsiones en los mercados que proveen esos ámbitos. De lo contrario, las condicionalidades suponen una carga añadida para los receptores, que deben soportar mayores costos, monetarios y en términos de tiempo, para acceder a establecimientos situados en lugares distantes o que responden de manera insuficiente al incremento de la demanda de parte de los sectores vulnerables.

Considerando que la gran mayoría de los receptores de la AUH son mujeres, el tema de las condicionalidades supone además, desde un punto de vista de género, un incremento de la carga de cuidados que ellas soportan en el ámbito del hogar. En otras palabras, estas medidas contribuyen a la reproducción de las relaciones de género y la división sexual del trabajo, reforzando la responsabilidad materna – sancionada incluso normativamente- en el cuidado de la infancia. Esta carga añadida se produce no sólo a la hora de cumplir con las condicionalidades, sino también en relación con los trámites vinculados a la asignación y todo lo relacionado con la gestión de los fondos recibidos. Si bien algunos autores señalan que las transferencias destinadas a las madres mejoran su nivel de empoderamiento en el universo familiar, redistribuyendo poderes y limitando las posibilidades de abusos de parte del varón (en particular en los casos de familias en separación) y, en verdad, así son percibidas de parte de las receptoras (cfr. ej. Pautassi *et al.* 2013), también debe decirse que en ausencia de una política pública de cuidados y a falta de una integración entre las AAFF y las políticas activas laborales destinadas a favorecer el ingreso de las mujeres más vulnerables al mercado laboral, el riesgo es que el efecto de las asignaciones sea contraproducente. En este sentido, las nuevas medidas no lograron avanzar en términos de "desfamiliarización" (Esping-Andersen, 2000), es decir, de desligar el bienestar generado por las actividades de cuidado del trabajo no remunerado de las mujeres dentro del hogar. Así, no se han instrumentado políticas que favorecieran una mayor inserción de las mujeres en el mercado regulado y una mejor articulación entre trabajo remunerado y de cuidado (Pautassi y Zibecchi, 2013).

Parte del problema está causado por la incompatibilidad de la AUH respecto a otros programas de transferencia, a excepción del programa "Argentina Trabaja" destinado a la inserción de jóvenes en situación de vulnerabilidad[28]. En ese sentido, sería racional promover la complementariedad de la AUH con otras políticas educativas y laborales que promuevan el desarrollo de las capacidades y de las oportunidades laborales para las receptoras (y no sólo para los menores a su cargo), ya que de lo contrario las situaciones de vulnerabilidad tenderán a reproducirse una vez que los hijos que generan el derecho a la prestación vayan adquiriendo la mayor edad y la madre pierda la prestación correspondiente.

Éste último punto atañe a un problema que, por razones de espacio, no ha podido abordarse en este artículo: el de la coordinación de la AUH con el conjunto de las otras políticas de protección social en pos de una mayor integralidad de la intervención pública. Si por un lado, la absorción de programas preexistentes en la AUH ha implicado una mayor coordinación de las políticas públicas destinadas a la población en situación de vulnerabilidad, los problemas de compatibilidad con las políticas activas de empleo y la provisión insuficiente de servicios de salud y educación, mencionados con anterioridad, indican que todavía es necesario avanzar en la dirección de una mayor integralidad de las políticas públicas (cfr. Repetto y Díaz Langou, 2010)[29].

Como conclusión, puede decirse que las transformaciones normativas en el régimen de las AAFF, sumadas al mejor desempeño del mercado laboral protegido, significaron una marcada extensión de la cobertura horizontal de esta política social. Sin embargo, se trató de un avance más en términos de generalizar un piso mínimo de protección social, que de asegurar el cumplimiento universal de uno de los componentes fundamentales de la seguridad social, la protección de la familia. En particular, la falta de mecanismos de actualización automáticos y la aceleración de la dinámica de los precios al consumo a partir de 2007 provocaron que, en términos reales, las prestaciones otorgadas por el régimen de las AAFF quedaran rezagadas. Este hecho es preocupante en particular para los hogares de menores ingresos, receptores en general de las asignaciones del subrégimen no contributivo (AUH). En estos casos, las asignaciones constituyen a veces los únicos ingresos percibidos por el hogar, y las estimaciones que fueron presentadas en la sección 4 muestran como los montos reales cubren sólo parcialmente las necesidades básicas de estos sectores. Por otra parte, a lo largo de esta sección también se señalaron otras cuestiones que discuten la racionalidad de mantener dos subregímenes separados, según las características socio-laborales de la persona que genera el derecho a la prestación, los efectos que esta política ha tenido sobre la distribución de género del trabajo de cuidados, y la coordinación de esta política con el resto del sistema de políticas sociales. Se trata de temas que merecen ser profundizados en futuras investigaciones.

Volver

Referencias

Agis, Emmanuel, Cañete, Carlos y Panigo, Demián (2010). *El impacto de la asignación universal por hijo en Argentina*. Buenos Aires: CEIL.

ANSES (2010). *Análisis de la cobertura previsional del SIPA: Protección, Inclusión e Igualdad*. Buenos Aires: Gerencia de Estudios de la Seguridad Social.

Arcidiácono, Pilar (2012). *La política del "mientras tanto" - Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Barbeito, Alberto (2010). "Re-construcción de índices de precios al consumidor y su incidencia en la medición de algunas variables monetarias reales.", *Análisis de Coyuntura* 23. Buenos Aires: CIEPP.

Barrientos, Armando (2009). "Labour markets and the (hyphenated) welfare regime in Latin America", *Latin American Economy and Society* 38: 87-108.

Basualdo, Eduardo (2006) *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: FLACSO/Siglo XXI Editor.

Bertranou, Fabio, Cetrángolo, Oscar, Grushka, Carlos y Casanova, Luis (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones.* Buenos Aires: CEPAL y OIT.

Bertranou Fabio y Maurizio, R. (2012). "Monetary transfers for children and adolescents in Argentina: Characteristics and coverage of a 'system' with three components". Research Brief 30. Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth.

Bustos, Juan Martín, Giglio, Georgina y Villafañe, Soledad (2012). "Asignación Universal por Hijo: alcance e impacto por regiones del país". *Serie Estudios Trabajo, Ocupación y Empleo* 11. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Carmona Barrenechea, Verónica y Straschnoy, Mora (2008). "El ingreso ciudadano para la infancia: una nueva perspectiva sobre las políticas sociales", Buenos Aires: Encuentro Iberoamericano de Ingreso Ciudadano.

Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo (2011). "Programas de Transferencias Condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe". Cuadernos de la Cepal 95.

Cetrángolo, Oscar y Grushka, Carlos (2004). "Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma.". *Financiamiento del desarrollo* 151, Santiago de Chile: CEPAL.

Clayton, Richard y Pontusson Jonas (1998). "Welfare-State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring, and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies", *World Politics* 51: 67-98.

Cogliandro, Gisell (2010). "El programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social y los cambios en los Programas de Transferencias Condicionada.". *Investigación Aplicada de Políticas Públicas* 12. Buenos Aires: Fundación Siena.

Curcio, Javier, Beccaria, Alejandra y Fournier, Marisa (2011). "Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010". En Claudia Danani y Susana Hintze (eds.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010.* Buenos Aires: UNGS, 61–102.

Danani, Claudia y Hintze, Susana (2011). Introducción a *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010.* Buenos Aires: UNGS.

Esping-Andersen, Gøsta (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia, Alfons el Magnanim.

--- (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.

Filgueira, Fernando (1998). "Tipos de Welfare y Reformas Sociales en América Latina- Eficiencia, residualismo y ciudadania estratificada". Chicago: LASA.

Gamallo, Gustavo y Arcidiácono, Pilar (2012). "Políticas sociales y derechos. Acerca de la producción y reproducción de las marginaciones sociales". En Laura Pautassi y Gustavo Gamallo (dirs.), *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Gasparini, Leonardo y Cruces, Guillermo (2010). "Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas." *Documento de Trabajo* 102. La Plata: CEDLAS.

Goodin, Robert E. y Rein, Martin R. (2001). "Regimes on Pillars: Alternative Welfare state logics and dynamics". *Public Administration* 79: 769–801.

Gough, Ian y Wood, Geof (2004). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America* New York: Cambridge University Press.

Hintze, Susana (2007). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo: conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires: Espacio.

Isuani, Ernesto A. (2010). "The Argentine Welfare State: Enduring and Resisting Change". *International Journal of Social Welfare* 19: 104-114.

Korpi, Walter (2003). "Welfare-State Regress in Western Europe: Politics, Institutions, Globalization, and Europeanization". *Annual Review of Sociology* 29: 589-609.

Lindenboim, Javier. (2011). "Las estadísticas oficiales en Argentina ¿Herramientas u obstáculos para las ciencias sociales?". *Trabajo y Sociedad* 16: 19-38.

Lindenboim, Javier y Danani, Claudia 2003. *Entre el trabajo y la política - Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada.* Buenos Aires: Editorial Biblos.

Marshall, Theodor H (2006). "Citizenship and Social Class". En Christopher Pierson y Francis G. Castles. *The Welfare State Reader.* Bristol: Polity Press, 30–39.

OIT (2012). "Pisos de protección social para la justicia social y una globalización equitativa". *Informe IV*, 101ª Conferencia Internacional del Trabajo.

Pautassi, Laura, Arcidiácono, Pilar y Straschnoy, Mora (2013). "Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina: entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos". *Serie Políticas Sociales* 184. Santiago de Chile: CEPAL.

Pautassi, Laura y Zibecchi, Carla (2013). *Redefiniendo las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Pierson, Paul (1996). "The New Politics of the Welfare State", *World Politics* 48: 143-179.

Polanyi, Karl, Martínez Alier, Joan, Alberto, Nicolás, Arensberg, Conrad M., Pearson, Harry W. (1976). *Comercio y mercado en los imperios antiguos*. Barcelona: Labor.

Repetto, Fabián y, Díaz Langou, Gala. (2010). El papel de la Asignación Universal en la construcción de un Sistema de Protección Social Integral. *Documento de Trabajo* 55. Buenos Aires: CIPPEC.

Rofman, Rafael, Grushka, Carlos y Chebez, Victor (2001). "El Sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina". Buenos Aires: VI Congreso CLAD.

Salvia, Agustín, Comas, Guillermina, Gutiérrez Ageitos, Pablo, Quartulli, Diego y Stefani, Federico (2008). "Cambios en la estructura social del trabajo bajo los regímenes de convertibilidad y posdevaluación. Una mirada desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural". En Javier Lindenboim. Trabajo, ingresos y políticas en Argentina – Contribuciones para pensar el siglo XXI. Buenos Aires: Eudeba, 115–159.

SSS (Secretaría de Seguridad Social) (2012). "Boletín Estadístico de la Seguridad Social 2º Trimestre 2012.", Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Taylor-Gooby, Peter (2004). *New Risks, New Welfare: the Transformation of the European Welfare States.* New York: Oxford University Press.

Volver

Notas

[1] Se trata de la etapa denominada "kirchnerismo", en referencia a las presidencias consecutivas de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2008-2011; reelecta en 2011, con mandato hasta 2015).

[2] Los datos presentados provienen del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

[3] Esta tipología tripartita retoma la intuición de Polanyi *et al.* (1976) sobre las tres formas de distribución en las sociedades humanas: redistribución, intercambio de mercado y reciprocidad. Esta última predomina en los otros componentes del régimen de bienestar, especialmente las familias, donde se observan formas de producción del bienestar no de mercado (especialmente trabajo de cuidado).

[4] Se hace referencia aquí al clásico estudio sobre los derechos de ciudadanía de Marshall (2006).

[5] Este compromiso forma parte del marco normativo internacional promovido por la OIT (2012) para la implementación de pisos de protección social en los países miembros.

[6] La CBT representa el valor monetario de la canasta de bienes y servicios utilizada como base de comparación en el cálculo de los indicadores de pobreza e indigencia en las estadísticas oficiales. La CBT se calcula para un hombre adulto de entre 30 y 59 años (denominado adulto equivalente), y posteriormente, utilizando la tabla de equivalencias del INDEC, se puede modificar, según el género y la edad de cada componente del hogar (con la metodología descrita en Morales, 1988).

[7] Según esta estimación, la inflación al consumo entre 2007 y 2012 se situó en un promedio del 22% (contra cifras oficiales en torno al 9% anual).

[8] El artículo 14bis de la Constitución afirma en su íncipit que "el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes", decretando que es deber del Estado otorgar con "carácter integral e irrenunciable" los beneficios de la seguridad social" a todo trabajador.

[9] No debe olvidarse que el Estado argentino está sujeto al Sistema Internacional e Interamericano de Derechos Humanos, en razón de tratados internacionales que, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tienen rango constitucional (art. 75 inciso 22 de la Constitución argentina de 1994).

[10] En línea: http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm (acceso 20 agosto 2013).

[11] El artículo 6 fija las siguientes asignaciones: a) Asignación por hijo (menor de 18 años). b) Asignación por hijo con discapacidad (sin límite de edad). c) Asignación prenatal. d) Asignación por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal. e) Asignación por maternidad. f) Asignación por nacimiento. g) Asignación por adopción. h) Asignación por matrimonio.

[12] Cuya cobertura, debe recordarse, fue disminuyendo a lo largo de toda la década (Cetrángolo y Grushka, 2004).

[13] Además de la condición que marca un límite máximo a las remuneraciones para los receptores, debe

considerarse que sólo los trabajadores protegidos con a cargo hijos menores de edad reciben una transferencia de tipo mensual. En otras palabras, el régimen de AAFF opera en los hechos una redistribución a su favor de parte del conjunto de los trabajadores, aunque en el caso de que ambos cónyuges tengan derecho a una prestación, sólo uno de los dos la podrá recibir. Por otra parte, cada titular podrá recibir más de una prestación, en relación al número de hijos.

[14] Junto al valor general establecido para todo el país, se han establecido 4 zonas de excepción (correspondientes a territorios de las provincias de la Patagonia argentina además de Salta, Mendoza y La Pampa) que dan derecho a un tratamiento más favorable.

[15] Las AAFF contributivas incluyen, además, a los trabajadores que están recibiendo una prestación contributiva por desempleo y a los trabajadores retirados (pasivos) que reciben una prestación previsional contributiva, incluidos los beneficiados por la denominada "moratoria previsional" (cfr. nota 19).

[16] Según datos de la Secretaría de Seguridad Social (2012) entre 2003 y 2011 el número de aportantes al sistema creció en más de cuatro millones de unidades, superando los 9 millones en total. Sin embargo a finales de 2011, todavía un 46% de la población económicamente activa no cotizaba a la Seguridad Social (para los asalariados la cifra era menor, pero todavía superior al 30%).

[17] Este plan procuró absorber a partir de 2006 a los receptores más vulnerables del Plan Jefes y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD), el programa masivo de transferencias de ingresos ligado a contraprestaciones laborales que constituyó la principal respuesta del Estado a la crisis social de 2002 (cfr. Arcidiácono, 2012). Los destinatarios del plan Familias pertenecían a categorías sociales que mostraban una baja probabilidad de encontrar un empleo, en su mayoría mujeres. En este sentido, ya no perseguía la inserción laboral de los destinatarios como el PJJHD, sino fomentar la acumulación de capital humano en el hogar, por medio del mecanismo de las condicionalidades. Así el monto de la prestación era proporcional al número de hijos y estaba supeditada a la inserción escolar de los hijos y su participación a programas de vacunas y controles de salud.

[18] La gestión de la AUH corrió a cargo de la ANSES, entidad caracterizada por burocracias estables y de largo recorrido, distribuidas de forma capilar en el territorio, con elevadas capacidades, experimentadas en el manejo del sistema previsional contributivo (cfr. Arcidiácono, 2012).

[19] El mismo impacto fue alcanzado por la denominada "moratoria previsional" (decreto 1454/2005), que permitió el ingreso al sistema previsional de reparto público a las personas en edad de jubilación, con un número insuficiente de años de cotización, incrementando el número de receptores de una pensión en casi tres millones de personas, garantizando una cobertura cercana al 95% entre las personas mayores de 65% (datos SSS, 2012).

[20] De hecho el art. 7 del Decreto 613/2013 establece que el pago de todas las AAFF debe otorgarse a la mujer, independientemente de quién generó el derecho a la prestación.

[21] A partir del 7 hijo las madres pueden recibir una pensión no contributiva, de monto superior a la AUH, lo que levanta interrogativos respecto a por qué se excluye al "sexto hijo" del cálculo de la asignación. Debe señalarse que este tipo de prestación fue extendida de forma notable ya que pasó a erogarse a más de 300 mil madres de familias numerosas a mediados de 2012, contra menos de 50 mil prestaciones a principios de 2003 (SSS, 2012).

[22] Otros requisitos, relacionados con la nacionalidad o la residencia legal del titular, son especificados con detalle en el Decreto 1602/2009. Esto explica que permanezcan importantes grupos excluidos: en particular, los migrantes irregulares o con menos de tres años de residencia legal y, más en general, todos aquellos que no poseen la documentación necesaria y en regla, (dni), incluso los nacionales, pero también las personas privadas de la libertad o institucionalizadas por razones de salud mental (Carmona Barrenechea y Straschnoy, 2008). En otras palabras, precisamente los más vulnerables de los vulnerables permanecen en situación de exclusión legal.

[23] Se trata de trabajadores autónomos que se encuentran en una situación de vulnerabilidad social y por lo tanto han podido optar por el régimen tributario y previsional simplificado del monotributo, en condiciones aún más favorables.

[24] Otra diferencia significativa reside en el menor número de contingencias cubiertas por el sistema no contributivo, aunque debe recordarse que el Decreto 446/2011 instituye la Asignación Universal por Embarazo, como una extensión no contributiva de la asignación por maternidad, aunque con las condicionalidades y un diseño parecido al de la AUH.

[25] Debe destacarse que los contribuyentes del impuesto a las ganancias no sólo pueden deducir los gastos relacionados con los hijos, hasta los 24 años, sino también respecto al cónyuge y a otros familiares dependientes.

[26] Los picos corresponden a la actualización de los montos de las asignaciones. Pueden recordarse los más recientes: el decreto nº 1388/2010 (incremento nominal de +22,2%); el nº 1482/2011 (+22,7%); el nº 1668/2012 (+25,9%); y, finalmente, el nº 614/2013 (+35,3%), con el que se concluye la serie

[27] Estudios como los de Gasparini y Cruces (2010) o Agis et al. (2010) estimaban un efecto positivo tanto sobre la desigualdad como sobre la pobreza en el momento de la implementación de la AUH. El impacto posterior es más difícil de calcular, como se ha mostrado a lo largo de esta sección.

[28] En el ámbito del Ministerio de Desarrollo social se está implementando un programa denominado "Ellas hacen" destinado a receptoras de la AUH, con por lo menos tres hijos, y en particular situación de vulnerabilidad.

[29] Debe señalarse que en el caso de la nueva regulación del trabajo doméstico (Ley 26844 de 2013), se estableció la compatibilidad entre la AUH y la registración de la trabajadora en el régimen simplificado del monotributo. Esta medida es muy significativa porque elimina un posible desincentivo a la formalización, al garantizar que las trabajadoras sigan recibiendo la asignación cuando pasen a estar registradas. Así, esta resolución avanza en reforzar la coordinación de la AUH con las políticas laborales del Estado de lucha a la informalidad en el

empleo.

Volver

Resumen:

Las asignaciones familiares constituyeron uno de los principales componentes del salario social de las clases trabajadoras argentinas, mientras duró un régimen de pleno empleo asalariado, hasta mediados de los años 70. Los años posteriores a la crisis de 2001-2002 han visto una recuperación del empleo registrado, pese a que la informalidad permaneció en niveles elevados. En este contexto, la denominada Asignación Universal por Hijo (AUH) supuso la constitución de un pilar no contributivo en el sistema argentino de asignaciones familiares, aún con características que la asemejan a los programas de transferencias condicionadas tan extendidos en América Latina. A partir de estas consideraciones, se discute la conformación híbrida del sistema de asignaciones familiares argentino y la segmentación que opera según el estatus laboral y los niveles salariales de los afiliados. Con este objetivo, se presenta un análisis de los principales rasgos de la AUH en relación al tradicional componente contributivo del sistema de asignaciones familiares y se propone una estimación de los efectos de desmercantilización de esta política social a lo largo de la última década.

Palabras clave:
Argentina, políticas sociales, asignaciones familiares, asignación universal por hijo.

Abstract:
Family allowances were one of the main components of the social wage for Argentine working classes under the regime of full employment that lasted until the mid- 70s. The years following the crisis of 2001-2002 have shown a recovery of formal employment, despite the fact that the rate of informal jobs remained high. In this context, the so-called Universal Child Allowance (AUH) led to the establishment of a non-contributory pillar in the Argentine system of family allowances, though presenting features similar to conditional cash transfers, so widespread throughout Latin America. Based on these considerations, the paper discusses the shaping of a hybrid system in Argentine family allowances which causes a segmentation of recipients on the basis of their employment status and salary levels. To this purpose, the main features of AUH are analyzed in comparison to the traditional contributory component of family allowances, and the effects of decommodification in the case of this particular social policy are estimated over the last decade.

Keywords:
Argentina, Social Policy, Family Allowances, Universal Child Allowance.

Fecha de recepción: 10/02/2014

Fecha de aceptación: 02/08/2014

Volver

Imprimir

Circunstancia. Año XII - Nº 35 - Septiembre 2014

Artículos

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY DE REGULACIÓN DEL MERCADO DE CANNABIS EN URUGUAY.

Diego Sanjurjo García

Resumen-Palabras clave / Abstract-Keywords / Fechas

1. Introducción
2. Síntesis: El cannabis como problema público en Uruguay
3. Criterios de análisis más relevantes
3.1 Evolución del *status quo*
3.2 Limitaciones y consecuencias no intencionales de la nueva política
3.3 El seguimiento y la evaluación como aspectos imprescindibles
4. Propuesta uruguaya de regulación del cannabis
4.1 Núcleos y objetivos
4.2 Reglamentación y aspectos secundarios
4.3 Opinión pública y viabilidad política
4.4 Viabilidad técnica
5. Proyección de resultados
5.1 *Trade-off* fundamental: Minimización de daños y aumento del consumo
5.2 Consumo adolescente, problemático y de otras drogas
5.3 Minimización de daños relativos a la libertad y la seguridad
5.4 Implicaciones políticas de la propuesta
5.5 Comparación de proyecciones
6. Conclusiones: La conveniencia de regular el mercado de cannabis
Notas y Referencias Bibliográficas.

ANEXO: Tablas y gráficos

1. Introducción

En diciembre de 2013, el Senado uruguayo aprobó un proyecto de ley para legalizar y regular la producción, distribución y tenencia, así como el consumo recreacional, médico y científico del cannabis y sus derivados. La reglamentación e implementación de la nueva Ley se llevaría a cabo durante el año 2014 y convertiría a Uruguay en el primer país en establecer a nivel nacional una regulación de estas características.

El análisis del debate político entre partidarios y opositores, dentro y fuera del país, revela grandes dificultades para encontrar evidencia satisfactoria que permita interpretar las decisiones en clave de racionalidad. Por el contrario, se caracteriza por la desinformación y el predominio de posiciones muy polarizadas, con frecuencia carentes de base tanto teórica como empírica. En parte, esta carencia argumentativa se debe a la ausencia de experiencias comparadas, lo cual predispone que la información técnica referente a políticas de estupefacientes alternativas al modelo prohibicionista sea considerada altamente incierta y contradictoria. En efecto, el cambio de paradigma global sobre políticas de estupefacientes está basado sobre todo en el fracaso del modelo prohibicionista y en el relativo éxito de modelos de reducción de daños, pero no en el éxito de modelos liberalizadores.

Más aún, para muchos investigadores las drogas ilegales habitan un área del *policy-making* excepcional por su falta de compromiso intelectual (cfr.: Trace, Roberts, Klein, 2004; Iversen, 2008; Pudney, 2010; Pryce, 2012). Se trata de una carencia derivada, en gran parte, del propio régimen prohibicionista. Por un lado, la resistencia histórica a probar políticas alternativas conlleva la enorme dificultad para obtener datos de experiencias distintas, mientras que la necesidad de justificar un enfoque por demás costoso e inefectivo ha estimulado cierta distorsión de las investigaciones en la materia, enfocadas más en demostrar los daños que ocasionan las drogas, que en evaluar las políticas implementadas. (cfr.: Logan, 1979; Rolles, Kushlick, Jay, 2006; Room et al., 2008; Rolles, 2012).

El objetivo del presente análisis es contribuir a subsanar esta carencia de información, proyectando las posibles consecuencias de la propuesta regulatoria en el corto, mediano y largo plazo, tomando en consideración la evidencia científica existente y el problema social que representa el cannabis para la sociedad uruguaya. Tras la introducción, se presenta en el segundo apartado una síntesis del problema público que representa el cannabis en Uruguay, basada en un análisis anterior y en profundidad del mismo autor (cfr.: Sanjurjo, 2013c: 8-26). En el tercer apartado se desarrollan ciertos criterios que consideramos deben formar parte del análisis de una política de drogas efectiva, incluyendo la evolución del problema bajo el actual *status-quo.* En el cuarto apartado se presenta la propuesta uruguaya de regulación del cannabis y en el quinto apartado se proyectan las posibles consecuencias intencionales y no intencionales de su implementación. Finalmente, se recapitula la comparación realizada.

2. Síntesis: El cannabis como problema público en Uruguay [i]

La Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC) (2013) realizó una estimación de prevalencia anual [ii] de 3,9 por ciento a nivel mundial en 2011, pero reconoce que el porcentaje real podría estar entre el 2,8 y el 5,0 por ciento, equivalentes a 129 y 230 millones de consumidores, entre los 15 y los 64 años de edad.

El cannabis se presenta como un problema público complejo y multidimensional *(ver Tabla 1),* en tanto que es la droga ilegal más consumida en Uruguay, con una magnitud de consumo [iii] de 4,9 por ciento y una prevalencia anual de 8,3 por ciento. Estas cifras muestran una tendencia ascendente y un consumo elevado en el cotejo internacional. Es también la sustancia que más se consume en diferentes combinaciones con otras drogas ilegales, de las cuales la mayoría presentan riesgos mucho mayores para la salud. Entre los adolescentes, el uso experimental y ocasional de cannabis es extendido, mientras que la magnitud de consumo alcanza al 6,5 por ciento.

Las tres prevalencias son significativamente mayores en Montevideo que en las ciudades del interior del país. También entre hombres son mayores que entre mujeres. En lo que respecta a tramos de edad, el grupo etario con la prevalencia anual más alta es aquel de entre los 18 y los 25 años (20,4 por ciento), seguido por el grupo etario de los 26 a los 35 años (11,4 por ciento) y luego por el de los 15 a los 17 años (11 por ciento). Esta secuencia se reitera también en la prevalencia mensual y de vida. Asimismo, la edad promedio de inicio del consumo en Uruguay es de 18,3 años con una desviación típica de 5,3, no presentando diferencias entre los residentes de Montevideo y de las localidades del interior del país. Los hombres, por otra parte, inician el consumo en promedio un año antes que las mujeres.

Entre quienes han consumido cannabis alguna vez en la vida (20 por ciento de la población), el 41,4 por ciento (8,3 por ciento de la población) siguió consumiéndolo los doce meses siguientes. Esto significa que cuatro de cada diez que prueban la sustancia mantienen el consumo. De quienes probaron la sustancia pero discontinuaron el consumo, la porción de consumidores intensos era minoritaria, mientras la mayoría eran consumidores ocasionales. Entre quienes lo continuaron, 29,9 por ciento manifiestan haber consumido cannabis 'algunas veces durante los últimos doce meses', 25,2 por ciento 'algunas veces mensualmente', 21,1 por ciento 'algunas veces semanalmente' y finalmente un 14,6 por ciento manifiesta haberlo hecho diariamente (ver Tabla 1). Puede así inferirse que aproximadamente 18.700 personas consumen diariamente cannabis en Uruguay.

El cannabis no es una sustancia inocua [iv], aunque la enorme mayoría de los uruguayos desconoce los riesgos que conlleva su consumo. Si este es frecuente e intenso puede acarrear problemas importantes para la salud, sobre todo cuando es fumado. Su consumo es especialmente perjudicial para los adolescentes y existe un riesgo genuino de desarrollar una adicción psicológica. Los estudios evidencian que cuanto más dure el período de consumo y mayor sea la frecuencia del mismo, mayor es también la probabilidad de riesgo de desarrollar un uso problemático, cuyos signos presentan cerca de 20.000 uruguayos (1,4 por ciento de la población).

Hasta que la nueva Ley entre en vigor, rige en Uruguay para todas las drogas ilegales un modelo principalmente prohibitivo, salvo en el caso del consumo y de la tenencia para el consumo personal, que nunca han estado prohibidos (cfr.: Garat, 2012, 2013; Garibotto, 2009, 2010; Sanjurjo, 2013b: 297). No obstante, y aunque la percepción de riesgo de la sustancia es baja en la sociedad uruguaya, muchos consumidores sufren estigmatización social y, con frecuencia, cierto hostigamiento por parte de la Policía. Muchas veces el derecho al consumo personal es vulnerado, lo que puede incrementar la exclusión educativa y laboral de algunos usuarios, representar costos innecesarios para el Estado y los contribuyentes, así como contribuir al congestionamiento de los sistemas judicial y carcelario.

El aspecto más preocupante de la problemática de las drogas es la violencia que rodea a los mercados negros y que deriva principalmente de la ilegalidad de las sustancias. Ambos derivan principalmente de su ilegalidad. Primero, porque se trata de mercados que nacen llenando los vacíos que deja la ausencia de mercados legales. Segundo, porque quienes participan en ellos no pueden apelar al sistema legal para resolver sus disputas, por lo que recurren a la violencia para proteger y ampliar su reputación, ingresos y territorio.

Los extraordinariamente altos márgenes de beneficio que obtienen quienes trafican y negocian con las drogas, posibilitan recurrir a la corrupción de las fuerzas de seguridad y al lavado de dinero, así como asumir los cada vez mayores riesgos del comercio violento de sustancias. Modalidades criminales y expresiones de violencia asociadas al narcotráfico, como el ajuste de cuentas o el sicariato, por ejemplo, eran desconocidas en el Uruguay hasta hace pocos años y ahora vienen dándose con cada vez mayor frecuencia. Las dificultades del Estado uruguayo para responder a las prácticas de corrupción y violencia cuestionan la gobernabilidad democrática y la legitimidad de la autoridad pública, así como la credibilidad del sistema judicial, penal y sanitario (cfr.: Scarlatta et al., 2007).

En Uruguay, según estimaciones oficiales, el mercado negro de cannabis moviliza un negocio anual valorado en 30 o 40 millones de dólares americanos (Poder Ejecutivo, 2012: 12). Sin embargo, se desconocen los gastos que el tráfico exclusivo de cannabis le genera al sistema policial y judicial uruguayo. Se trata de un cálculo difícil, debido a que los recursos y los procedimientos policiales destinados al control de estupefacientes no se diferencian ni limitan por sustancias, como tampoco lo hace el narcotráfico. Un dato sugestivo es que entre los años 2006 y 2009 se realizaron, en promedio, veinte procedimientos policiales por mes en relación al tráfico de cannabis, así como también un procedimiento policial por mes en relación al autocultivo (cfr.: Regulación Responsable, 2013). No obstante, tanto los datos relativos al mercado negro como aquellos relativos a los gastos públicos deben ser tomados con extremo cuidado, ya que no existe información válida que los sustente. A lo sumo puede decirse que el tráfico exclusivo de cannabis le genera a las redes criminales beneficios de varias decenas de millones de dólares, mientras que su persecución le ocasiona al Estado unos costos, en términos presupuestales y de recursos humanos, que probablemente podrían ser direccionados a otros propósitos.

Por último, la ausencia de un mercado legal de cannabis condena a los consumidores a un relacionamiento problemático y frecuente con narcomenudistas y criminales. Ello no sólo supone una exposición a riesgos físicos, psicológicos, sociales y legales, sino eleva también el riesgo de entrar en contacto con drogas más peligrosas, debido a que el interés de las redes clandestinas radica en que los compradores den "el salto" cualitativo a drogas

más adictivas y para ellos más lucrativas. Asimismo, los riesgos que acompañan todo el proceso de producción, suministro y venta de la sustancia aumentan de forma exponencial su precio en el mercado negro. En agosto de 2013 (cfr.: El Observador (2013-08-06)), el precio de un gramo de cannabis, equivalente a un cigarrillo, oscilaba entre los 20 y los 50 pesos uruguayos, dependiendo de la calidad de la sustancia, entre otros factores.

La tabla 1 sintetiza la taxonomía multidimensional de daños, perjuicios y pérdidas que representa el problema social del cannabis para la sociedad uruguaya. La acumulación de estos daños puede llevar a diagnosticar un "daño total" del problema. Sin embargo, la interpretación de la tabla y el peso de cada daño dependen de cómo cada individuo valore los distintos elementos. Cuatro factores sugieren que esta valoración no está basada en aritmética pura, sino en un juicio personal y subjetivo. En primer lugar, no existe información ni evidencia empírica de muchos daños de naturaleza cuantitativa. Segundo, tampoco existe evidencia empírica válida sobre el monto monetario de aquellos daños que deberían ser traducidos a esos términos. Tercero, muchos otros daños son intangibles y de naturaleza inherentemente subjetiva, como el beneficio derivado de la consumición (placer), entre otros. Por último, es más sencillo percibir la presencia de daños, que su ausencia, por lo cual el presente análisis, así como cada individuo, en general, tenderá a subestimar los daños que están siendo actualmente prevenidos o reducidos por la política en vigor.

Tabla 1: Taxonomía de daños, perjuicios y pérdidas que componen el problema social del cannabis (Ver en Anexo).

3. Criterios de análisis más relevantes

3.1 Evolución del *status quo*

La previsiones sobre la evolución de un problema tan complejo y multidimensional como el aquí descrito deben ser tomadas con extremo cuidado, dado que se trata de una tarea arriesgada, en la cual interfieren incertidumbres presentes y futuras. Sin embargo puede esbozarse un pronóstico para el caso de que se mantuviesen incambiados todos los demás factores, esto es, si no se produjeran cambios de rumbo en las políticas de cannabis y se mantuviera la prohibición general, salvo en lo que respecta al consumo y a la tenencia para consumo personal, permitidos por las leyes uruguayas. En tal caso es legítimo esperar la siguiente evolución general del problema *(ver Tabla 2)*:

En la categoría "salud", el desconocimiento de los riesgos del consumo de cannabis y la paulatina normalización social del mismo entre los jóvenes, sugieren que la actual tendencia ascendente de experimentación y consumo en la población general continuará su curso hasta consolidarse en un nivel significativamente más alto al actual. Un indicio del máximo alcance que puede llegar a tener este aumento lo pueden suministrar quizás las cifras relativas al consumo de cannabis en Estados Unidos y Canadá, donde se observan las mayores tasas de consumo a nivel mundial, cercanas al 12 y 13 por ciento. Un aumento del consumo frecuente tendrá como consecuencia probable un incremento del número de consumidores de cannabis con signos de uso problemático, así como también un aumento marginal del consumo y uso problemático de otras drogas más riesgosas *(léase apartado 5.2)*. La estimación de un aumento de la prevalencia anual de 8,3 a 12 por ciento, por ejemplo, puede conllevar un incremento del porcentaje de usuarios problemáticos del 1,4 al 2,0 por ciento, por lo menos, equivalentes a 8.000 usuarios problemáticos adicionales, aproximadamente. En cambio, no es posible realizar una estimación del aumento del consumo de otras drogas con la evidencia empírica disponible, pero es probable que conlleve un aumento marginal. Los demás daños de la categoría no sufrirían grandes alteraciones.

Tampoco se verían muy afectados la mayoría de los daños relativos al funcionamiento social y económico de la sociedad. El aumento de la demanda de consumo repercutiría en un incremento relativo del precio de la sustancia en el mercado negro, así como en una reducción mínima en el desempeño laboral y estudiantil general. La paulatina normalización del consumo por parte de las generaciones más jóvenes provocará un aumento de la demanda social a una reforma legal. A largo plazo, puede derivar también en un cambio de paradigma cultural y social, así como en la superación de la estigmatización social a los consumidores.

Las conjeturas que pueden hacerse sobre los daños que involucran a la seguridad y el orden público son especialmente arriesgadas, en tanto que los altos niveles de violencia urbana hacen prever cambios a corto y mediano plazo en las políticas nacionales de seguridad. En cualquier caso, el aumento estimado de la demanda de cannabis y el consecuente aumento de su precio se traducirían en un incremento de los beneficios del narcotráfico de entre diez y treinta de millones de dólares, lo que podría significar un fortalecimiento de las redes criminales, mayores niveles de violencia y lavado de dinero. Asimismo, el aumento del consumo produciría un agravamiento relativo de casi todos los daños que atañen a la justicia criminal, sobre todo si esta sigue lidiando con consumidores y narcomenudistas de cannabis. Los costos de los sistemas judicial y carcelario se incrementarían, así como también la sobrepoblación carcelaria y la congestión del sistema judicial. Los beneficios aumentados de los narcotraficantes posibilitarían una mayor corrupción de las fuerzas de la ley, mientras que el hostigamiento policial a los consumidores y el relacionamiento frecuente de estos últimos con los narcomenudistas, se mantendrían iguales.

Finalmente, el mantenimiento de políticas prohibicionistas seguiría dificultando enormemente la recolección de datos y la obtención de evidencia empírica sobre los resultados de las acciones que se toman. Esto no es un hecho menor, considerando las mayúsculas incertidumbres que dificultan esta predicción.

3.2 Limitaciones y consecuencias no intencionales de la nueva política

En este punto, vale la pena destacar que partimos de la base de que la problemática de las drogas es irresoluble. Como advierte Pryce (2012: preface, viii), *"[e]ven the word 'problem' is problematic because it implies that there is a solution, whereas drug use is endemic, a part of the human condition"*. Así, asumimos que siempre habrá individuos que querrán consumir drogas, por lo cual el consumo no podrá ser erradicado y las políticas enfocadas a

ese objetivo no son sostenibles a largo plazo. Igualmente, los daños generados por el consumo de drogas y que van más allá del propio consumidor, podrán ser reducidos o limitados, pero tampoco erradicados. Es por ello que no debe confundirse ninguna política de drogas, incluyendo aquellas alternativas al prohibicionismo, con una panacea o santo remedio para dicha problemática.

De igual manera, el tráfico de cannabis representa apenas una porción menor de los beneficios del narcotráfico, por lo que su ausencia no afectará mayormente el negocio de las drogas. La adopción de un régimen alternativo no arrinconará a los narcotraficantes, quienes lucharán por mantener sus ingresos, quizás incluso intentando aumentar aquellos que provienen de otras actividades criminales. Además, aún cuando el mercado de cannabis fuera legal y estuviera apropiadamente regulado, muchos consumidores seguirían recurriendo al mercado negro, ya sea porque no pueden acceder al mercado legal (adolescentes, turistas, infractores) o porque no les satisfacen las regulaciones. E incluso cuando se lograran implementar políticas acertadas de prevención y tratamiento, muchos seguirían consumiendo drogas de manera irresponsable y sufriendo las consecuencias. Finalmente, ninguno de estos modelos aborda las causas sociales subyacentes del consumo problemático mayoritario de drogas: la pobreza, el desempleo, la falta de oportunidades, el aburrimiento o los problemas mentales.

Otro aspecto a tomar en cuenta son las limitaciones y complicaciones que, por lo general, acompañan todas las intervenciones del Gobierno. En este caso en particular, la respuesta del Estado, cualquiera que esta sea, no sólo no podrá solucionar definitivamente los daños actuales del problema, como ya dijimos, sino que causará inevitablemente nuevos daños y perjuicios. Esto no sólo se debe a que con frecuencia los gobiernos erran al intentar promover el bien social, sino también a los errores de implementación y a las consecuencias no intencionales que acompañan toda política pública y que son difíciles de predecir con exactitud (cfr.: Weimer & Vining, 2010: 159 – 195). La complejidad y multidimensionalidad de los problemas públicos condicionan el diseño de las políticas y dificultan que estas tengan un objetivo claro y bien articulado. Emergen de una competencia de ideas e intereses que culmina con un equilibrio de objetivos variados, caracterizados por grandes incertidumbres sobre parámetros muy relevantes. La literatura sobre la reforma de las políticas de drogas no es la excepción (Caulkins et al., 2012). Si bien reconoce estas dificultades, por lo general suele criticar al prohibicionismo con una tenacidad que no se corresponde, por desmedida, con su manera imprecisa de analizar las alternativas. Las carencias de información sobre los efectos y resultados de políticas no prohibicionistas profundizan las incertidumbres y dificultan aún más las previsiones. Por ello, al comparar regímenes prohibicionistas existentes con cualquier otro régimen posible, es importante tener presente que se desconocen muchas de las consecuencias no intencionales de la implementación de estas alternativas.

3.3 El seguimiento y la evaluación como aspectos imprescindibles

En materia de políticas de drogas, la falta de análisis de seguimiento y evaluación han sido una constante en prácticamente todo el mundo. A partir de la década de 1990 muchos países se propusieron diseñar estrategias integrales y transparentes que incluyeran objetivos y plazos de ejecución concretos. Sin embargo, al final fueron pocas las instancias en las cuales se hicieron intentos significativos por medir y reportar estos progresos (Trace et al., 2004). Esta reticencia generalizada de los políticos a revisar y publicar reportes de evaluación se debe a que los resultados de las políticas de drogas suelen ser muy decepcionantes, sobre todo cuando están enfocadas exclusivamente en la reducción de la oferta.

Pero la falta de evaluaciones certeras suele tener consecuencias muy perjudiciales. La meta de los procesos de evaluación consiste en producir información que sirva para orientar y valorar las decisiones vinculadas al diseño, la gestión y el futuro de las políticas públicas. Su ausencia imposibilita una valoración correcta del funcionar de la política y de la conveniencia de introducir variaciones o seguir invirtiendo en ella. No permite identificar cambios en una realidad caracterizada por su dinamismo, y torna invisibles a colectividades vulnerables que sufren a diario los daños del consumo de drogas y de la violencia asociada al narcotráfico.

Las incertidumbres que envuelven a las políticas de drogas no prohibicionistas hacen aún más necesario el establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación capaces de realizar mediciones correctas del impacto de estas políticas en ámbitos claves como el narcotráfico, la delincuencia, la salud, la educación o la marginalidad, entre otros. Ello supone la fijación de objetivos y calendarios claros, así como el compromiso ineludible de realizar trabajos de seguimiento constante y revisiones profundas, objetivas y periódicas. En esta línea, los métodos de evaluación que sólo buscan medir la reducción de la oferta se han mostrado inadecuados para medir los cambios de una problemática tan compleja. Es preciso abandonar los indicadores de escala e incorporar indicadores de daños reales [v], de manera que los mecanismos de evaluación estén centrados en la medición de los niveles de violencia, corrupción o consumo problemático, dependiendo de cuáles sean los objetivos específicos de la política (cfr.: IDPC, 2012: 10-11; Rolles, 2012: 81-87).

4. Propuesta uruguaya de regulación del cannabis

4.1 Núcleos y objetivos

Según el subsistema de políticas de estupefacientes en el Uruguay, expuesto en un análisis anterior (Sanjurjo, 2013b), la configuración del proyecto de ley para legalizar y regular la producción, distribución, tenencia y el consumo recreacional, médico y científico del cannabis y sus derivados (a partir de ahora, 'propuesta' o 'propuesta de regulación') está a cargo de actores pertenecientes a las coaliciones promotoras de los sistemas de creencias de reducción de daños y de liberación del cannabis. En consecuencia, se enmarca en una serie de principios normativos que derivan de ambos sistemas de creencias, compatibles entre sí, debido a que comparten el mismo núcleo duro de la política. Así, la propuesta combina, por un lado, la creencia que dicta que la prohibición al consumo de cannabis es perjudicial para el individuo y la sociedad, correspondiente al sistema de creencias de liberalización del cannabis, y, por otro, el que estipula que el sistema de salud debe ofrecer medios para que el uso de drogas no implique daños irreversibles a la integridad física, correspondiente al sistema de creencias de

reducción de daños (cfr.: Sanjurjo, 2013b: 296-305).

Los objetivos concretos de la propuesta están indicados en el documento que el Poder Ejecutivo remitió al Presidente de la Asamblea General el 08 de agosto de 2012, así como parcialmente en el Proyecto de Ley aprobado por el Congreso el 31 de julio de 2013. La lógica detrás de los mismos no está especificada de manera clara, quizás por tratarse de un primer documento justificativo cuyos argumentos, en general, tampoco tienen la claridad que deberían tener las bases de un proyecto de ley de esta envergadura (léase: Gabinete de Seguridad, 2012). Sin embargo, una lectura entre líneas permite avistar que los objetivos se corresponden correctamente con muchos de los daños identificados *(ver Tabla 1)* y con los intereses y las ideas de sus promotores. Como respuesta a un problema público que abarca muchas dimensiones, confluyen preocupaciones en torno a la salud y seguridad pública, entendidas en un sentido amplio.

A continuación se presentan, estructurados, los objetivos directos e indirectos de la propuesta, identificados en los distintos documentos (cfr.: Gabinete de Seguridad, 2012; Poder Ejecutivo, 2012: 11-12; Comisión de Adicciones, 2013) *(ver Gráfico 1)*.

Gráfico 1: Objetivos específicos de la propuesta de regulación (Ver en Anexo)

4.2 Reglamentación y aspectos secundarios

A falta de que se elabore la reglamentación del Proyecto de Ley, los ejes centrales de la futura regulación parecen estar definidos. [vi] Se regulará el uso recreativo, medicinal, terapéutico y científico del cannabis y sus derivados, así como del cáñamo cuando correspondiere. Para ello, el Estado asumirá el control y la regulación de las actividades de importación, exportación, cultivo, cosecha, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, comercialización, y distribución de estas sustancias.

Cuando la finalidad sea el uso recreativo, los usuarios podrán acceder a la sustancia a través de tres modalidades distintas. En primer lugar, el Estado otorgará licencias a privados para que realicen el cultivo, la producción y la distribución de productos de cannabis, que luego serán vendidos en farmacias seleccionadas. Los consumidores deberán estar acreditados en un Registro de Usuarios para acceder al cannabis a través de esta modalidad. En segundo lugar, los usuarios podrán poseer un cultivo propio y doméstico (desde ahora 'autocultivo'), para el cual deberán estar también registrados en un Registro de Cultivo. Por último, los interesados podrán asociarse en clubes de membresía autorizados, también en condición de registro, los cuales deberán contar con un mínimo de 15 y un máximo de 45 miembros. Las tres modalidades trazan un límite de acceso a la sustancia equivalente a los cuarenta gramos mensuales por usuario. En el caso del autocultivo, ello equivale a seis plantas de cannabis y un producto anual de esas plantas de 480 gramos. De igual manera, los clubes de membresía no podrán obtener como producto de la recolección cantidades superiores a los 480 gramos anuales por miembro.

Las seis plantas y los cuarenta gramos mensuales de cannabis por usuario pasan a ser considerados como cantidad destinada al consumo personal. Quien tenga en su poder o cultive cantidades que superen estos límites deberá hacer frente a sanciones económicas o legales, según las circunstancias. Además, quien, sin autorización legal, importase, exportase, introdujese en tránsito, distribuyese, transportase, tuviese en su poder, almacenase, comercializase o negociase la sustancia o sus materias primas deberá hacer frente a penas de entre veinte meses de prisión y diez años de penitenciaría. El acceso al uso recreativo estará restringido para menores de 18 años e incapaces, y se limitará o prohibirá el consumo en espacios públicos y privados según las medidas de protección de espacios establecidas por la ley antitabaco. Asimismo, el consumo inhabilitará la conducción de vehículos cuando la concentración de THC en el organismo sea superior a un margen determinado.

Para la regulación general del uso recreativo se crea el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA). El mismo autorizará los cultivos y controlará los subsiguientes usos de la sustancia. Entre las tareas que le competen al IRCCA, están el otorgamiento de licencias a empresas productoras, el otorgamiento de licencias de expendio a farmacias, la creación y mantenimiento del registro de usuarios y del registro de cultivo, así como la autorización y el registro de los clubes de membresía. También le compete la determinación y ejecución de sanciones a las personas u organismos que infrinjan las normas establecidas. El IRCCA servirá como órgano asesor de la Junta

Nacional de Drogas (JND), órgano supra-ministerial encargado de la fijación de la política nacional en materia de drogas. Los recursos del Instituto provendrán del producto de las multas y sanciones que aplique, así como de la recaudación por concepto de licencias y permisos, entre otros.

La propuesta contempla también la regulación de la sustancia y sus derivados con fines medicinales, terapéuticos y científicos, a través de regímenes de prescripción prohibitiva y regulada (cfr.: Sanjurjo, 2013c: 31-34). Cuando su utilización sea con fines de investigación científica o para la elaboración de productos terapéuticos o medicinales, los cultivos deberán estar autorizados por el Ministerio de Salud Pública y quedarán bajo su control directo. En el caso de uso medicinal, el acceso al cannabis por parte de los usuarios requerirá la presentación de una receta médica. Cuando se trate de cannabis de uso no psicoactivo (cáñamo), la autorización y el control posterior directo estará a cargo del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

La salud y educación de la población y los usuarios también son contempladas, por cuanto se dispone que el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNEP) y el Sistema Nacional de Educación Pública (SNEP) implementen políticas y dispositivos pertinentes para la promoción de la salud y la prevención del uso problemático de cannabis. Las políticas en materia de salud deberán incluir dispositivos de atención destinados al asesoramiento y tratamiento de los usuarios que así lo requieran. Estos dispositivos estarán a cargo de la JND y deberán estar presentes en toda ciudad con población superior a diez mil habitantes. Por su parte, las políticas educativas deberán verse reflejadas en los planes de estudio de Educación Primaria, Educación Secundaria, Formación Técnico Profesional, Formación Docente y Universidad Tecnológica. La disciplina "Prevención del Uso Problemático de Drogas" será de inclusión obligatoria en los mismos planes de estudio e incorporará también espacios especialmente destinados a la educación vial.

Finalmente, para la evaluación y el monitoreo del cumplimiento de la ley, se crea, en el ámbito del Ministerio de Salud Pública, una unidad especializada en evaluación y monitoreo. La misma tendrá un carácter independiente y técnico, y estará conformada por personal especializado en la evaluación y monitoreo de políticas públicas. Su función será la emisión de informes anuales, no vinculantes, que serán remitidos a la Asamblea General y a los organismos y entidades encargados de ejecutar la ley.

4.3 Opinión pública y viabilidad política

Los promotores de la iniciativa deberán enfrentar un panorama complicado frente a la opinión pública. La serie de encuestas nacionales que viene realizando la consultora de opinión pública Cifra (cfr.: 2013b, 2013c, 2013d) evidencian que la mayoría de los uruguayos no apoyan la propuesta. En agosto de 2013, un 61 por ciento no estaba de acuerdo con la propuesta de regulación, un 28 por ciento sí estaba de acuerdo y un 11 por ciento final estaba indeciso o no opinaba. La serie de encuestas se retrae a julio de 2012 y, si bien puede apreciarse una leve tendencia en favor de la propuesta, la estabilidad de la opinión pública respecto a este tema ha de ser destacada, en tanto que son muy pocos los temas respecto a los cuales la opinión de los uruguayos se mantiene tan estable a lo largo de un año (Cifra, 2013d). Además, el desacuerdo se sobrepone en todos los grandes grupos sociales del país, salvo en el caso de los votantes oficialistas, donde la aprobación recae sobre una ajustada pero relativa mayoría (47% de acuerdo, 40% en desacuerdo *(ver Gráfico 2)*.

Gráfico 2: Conformidad con propuesta de regulación (en porcentaje). Ver en Anexo

Aunque las encuestas no profundizaron realmente en las razones del rechazo, la perteneciente a julio de 2013 (Cifra, 2013c) sí hacía una pregunta adicional que puede explicarlo parcialmente: La mayoría de los uruguayos no creía que la regulación del cannabis ayude a combatir al narcotráfico, refutando uno de los argumentos centrales de sus promotores. Sólo el 27 por ciento creía que, de aprobarse la ley, disminuirán los problemas vinculados al narcotráfico, frente a un 33 por ciento que creía que seguirán igual y un 31 por ciento que creía que estos, incluso,

aumentarían *(ver Gráfico 2)*.

4.4 Viabilidad técnica

La capacidad del Estado de llevar a cabo los desafíos técnicos de la propuesta estaría, en principio, confirmada. Todos los requerimientos técnicos que la componen son factibles, atendiendo a sus características tecnológicas y a las leyes de la naturaleza involucradas.

Ello incluye los siguientes elementos:

- Procesos de cultivo, producción y transporte de los productos de cannabis;
- Control de la calidad, pureza, potencia y toxicidad de los productos de cannabis;
- Identificación y distinción entre sustancias 'legales' e 'ilegales';
- Creación de registros nacionales de usuarios, de cultivadores y de miembros de clubes de membresía;
- Pruebas de consumo de cannabis para objetivos de seguridad vial, entre otros;
- Implementación de indicadores de evaluación para los objetivos específicos de la propuesta (con limitaciones).

5. Proyección de resultados

Antes de comenzar la proyección de resultados, vale la pena resaltar nuevamente que este es un proyecto con unos altos niveles de incertidumbre. La evidencia científica en respaldo de cualquier proyección sobre los resultados de una regulación del cannabis es extraordinariamente escasa, y todavía más por tratarse de un sistema que combina varios modelos de regulación. Los reportes de experiencias previas disponibles pertenecen a la literatura gris o semi publicada, en tanto que los artículos en revistas científicas y arbitradas que incluyen datos válidos y rigurosos son prácticamente inexistentes. El presente análisis es un esfuerzo de combinar toda la información disponible. Como tal, está sujeto a un grado de incertidumbre y error superior al habitual, incluso para la práctica inexacta del análisis de políticas públicas.

5.1 *Trade-off* fundamental: Minimización de daños y aumento del consumo

No estando prohibido su consumo, el cambio más importante y evidente que presenta la propuesta es la legalización y regulación del acceso al cannabis y a sus productos por parte de los usuarios interesados. De cara a la problemática, se trata de un cambio muy relevante que producirá un abanico de consecuencias intencionales y no intencionales por parte de los promotores de la propuesta.

La opinión mayoritaria de los expertos en políticas de drogas es que, sin considerar la magnitud de los daños no intencionales que ocasiona, el régimen prohibitivo produce un cúmulo de efectos que previenen un mayor consumo de las sustancias. Por eso, en principio, un cambio de régimen o un abandono del prohibicionismo implicaría la siguiente compensación o *trade-off* fundamental: la reducción de algunos de los daños más perjudiciales asociados al régimen prohibitivo (criminalización, estigma social, beneficios de la droga a los mercados ilegales, entre otros), a cambio de un aumento de la prevalencia y de la intensidad del consumo, así como de los daños que ello suponga (cfr.: Bardach, 2005: 107-121; MacCoun y Reuter, 2001; 2009; Reuter, 2009; Pudney, 2010; Caulkins et al., 2012). Aunque se trate de un paradigma dominante, la teoría que fundamenta esta compensación no es compartida por todos. Van het Loo et al. (cfr.: 2003) advierten correctamente que muchos de sus postulados no están basados en evidencia científica concluyente. Sin embargo, sus argumentos de mayor peso gozan de relativa solidez, estando respaldados por los enfoques de la microeconomía y de la elección racional. En el marco de la propuesta uruguaya y en el contexto de un cambio de régimen prohibitivo a un régimen regulatorio, cuatro mecanismos influyen particularmente en el grado e intensidad del consumo de cannabis, a saber: los efectos disuasorios que derivan de su prohibición legal, la percepción de riesgo de su consumo, su disponibilidad y precio.

La primera variable es suprimida por la propuesta, al menos para la mayoría de los usuarios. No todos, pero la mayoría de los efectos que derivan de la condición de ilegalidad del cannabis tienen una influencia disuasoria sobre su consumo, propiciando un menor grado e intensidad [vii]. La supresión de estos efectos, en cambio, alienta la normalización social de la sustancia e influye negativamente sobre la segunda variable a considerar: la percepción de riesgo del consumo de cannabis. Esta se determinó como 'preocupantemente baja' en la sociedad uruguaya (JND, 2011d, 2012). Si bien el abandono de la prohibición legitima parcialmente su consumo, las campañas de información y educación de la propuesta apuntan a elevar la percepción de riesgo de un consumo frecuente e intenso. Si superan las limitaciones organizativas y son bien implementadas, pueden tener un efecto exponencial y ser determinantes para desalentar este tipo de consumo, si bien sus efectos recién serían visibles a mediano y largo plazo.

La tercera variable importante es la disponibilidad. Los estudios científicos son insuficientes, en tanto que no hay evidencia concluyente que pruebe una relación causal entre la variación de la disponibilidad del cannabis y el aumento o la reducción de su consumo (cfr.: MacCoun y Reuter, 2009: 77). Sin embargo, es muy probable que un aumento de la *percepción de disponibilidad* del cannabis vaya de la mano con un aumento de su consumo, aunque esto dependerá en gran medida de cómo se instrumente la propuesta. De la entrevista realizada en julio de 2013 al Sr. Julio Calzada, Secretario General de la JND, se desprende un intento por reducir la disponibilidad comercial a su mínima expresión. Sólo habrá un número reducido de farmacias habilitadas para el expendio de productos cannábicos, las cuales tendrán horarios de venta restringidos y estarán apartadas de centros educativos u otros lugares frecuentados por jóvenes. También sería recomendable racionar la cantidad a la que puede acceder cada usuario por día y no sólo por mes, lo que también sería lógico en términos de viabilidad comercial. Sin embargo, a

pesar de los esfuerzos que puedan realizarse en este sentido, la capacidad de cada usuario registrado de acceder a cuarenta gramos por mes abre la posibilidad a la reventa y a que se compartan los productos en el entorno cercano. Si a ello se le suman los usuarios que incursionarán en el autocultivo y aquellos que se asociarán en clubes de membresía, quienes también tienen estas posibilidades y serán especialmente difíciles de controlar, puede concluirse que la regulación aumentará la disponibilidad y la percepción de disponibilidad considerablemente.

Por último, la regulación puede afectar de muchas maneras el precio que pagarán los usuarios para acceder al cannabis. Este es otro punto crítico de la propuesta, debido a que la política de precios puede definir su éxito o fracaso. Los principios básicos de la microeconomía sugieren que en un mercado legal y libre de impuestos (no aplicable a la propuesta) la aplicación efectiva de un régimen prohibitivo sube los precios por encima de su cota normal. Este principio aplica también al actual mercado de cannabis en Uruguay. La ejecución de la prohibición aumenta todos los costos de la cadena de suministros y altera el funcionamiento del mercado. Por eso, aunque no podemos hablar de cifras concretas, en un mercado legal y libre de impuestos los precios del cannabis serían mucho más bajos que los actuales (Bardach, 2005: 107-121; MacCoun y Reuter, 2009: 344; Caulkins, 2010; Caulkins et al., 2012; Rolles, 2012: 38). No obstante, la propuesta de regulación no plantea un mercado libre de impuestos, sino que pretende influenciar los precios del cannabis a través de impuestos añadidos o subsidios otorgados, o de intervenciones más directas de fijación de precios.

Un precio óptimo para los productos cannábicos, incluyendo las semillas para autocultivo y clubes de membresía, será aquel que ofrezca un equilibrio de dos objetivos concretos, a saber: debe ser lo suficientemente elevado para desalentar un consumo frecuente y, a la vez, lo suficientemente bajo como para que al mercado negro no le resulte lucrativo rebajar aún más sus precios. Es un reto intrincado para la JND, el Poder Ejecutivo y el IRCCA, pero también conocido para aquellos gestores de políticas que hayan manejado controles de precios para alcohol y tabaco, experiencias de las cuales será crucial aprender. Los precios deberán ir siendo ajustados en la medida en que el consumo se oriente progresivamente hacia la oferta lícita. Pero, de todos modos, aún cuando se adopte un manejo correcto de los precios, estos seguirán siendo menores a los actuales, alentando un mayor consumo.

En síntesis, si se consideran la supresión de los efectos disuasorios que derivan de la ilegalidad del cannabis, el aumento de la percepción de riesgo de su consumo frecuente, el incremento considerable de su disponibilidad y la reducción de su precio, parece razonable asumir que, como sugiere la teoría dominante, el consumo general de cannabis aumentará significativamente, sobre todo a corto plazo. La magnitud de este aumento es difícil de predecir, ya que depende de cómo evolucionen numerosos factores. La falta de experiencias similares no permite hacer estimaciones con seguridad, pero el autor considera posible un aumento de la actual prevalencia anual de 8,3 a entre 12 y 16 por ciento. Asimismo, debe tomarse en cuenta que habrá un aumento importante del consumo tras la implementación de la política, debido a la curiosidad y expectativa que genera. Este debería descender significativamente tras algunas semanas o meses, para consolidarse a un nivel superior al actual.

A pesar de estas proyecciones negativas, tampoco es insensato esperar que a mediano y largo plazo puedan reducirse las tasas de consumo general a niveles cercanos a los actuales si se implementan las políticas y campañas de educación de manera intensa y efectiva, como contempla la propuesta. Desgraciadamente, este es uno de los puntos de la misma que más invita al pesimismo, debido a la aguda crisis educativa que se vive actualmente en el país. Pero es también la insostenibilidad de la actual situación educativa que permite prever cambios importantes a mediano plazo en el sistema educativo. En todo caso, cambie la situación o no, la implementación de campañas educativas y de información sobre drogas requerirá la superación de graves problemas organizativos del sistema educativo uruguayo, los cuales, sin embargo, no pocas veces son resueltos correctamente cuando existe la voluntad política necesaria.

5.2 Consumo adolescente, problemático y de otras drogas

Para los adolescentes, el acceso al cannabis seguirá estando legalmente prohibido. Sin embargo, la mayor normalización social de su consumo, el aumento significativo de su disponibilidad y la disminución de los precios del mercado negro, frente a los cuales los adolescentes son especialmente sensibles, favorecerán también un incremento considerable de las tasas de su consumo a corto plazo. Este aumento se dará, principalmente, entre los jóvenes de mayor edad. En este punto es importante hacer hincapié también en los jóvenes que no están incorporados al sistema educativo y que, en principio, no son contemplados por las políticas educativas previstas ni por los mecanismos de seguimiento y evaluación. Si esto último no se corrige, corren el riesgo de volverse 'invisibles' para los evaluadores.

Al igual que en el caso del consumo general, es posible que, a largo plazo, este panorama desalentador pueda ser revertido hasta alcanzar niveles marginalmente más altos que los actuales. Ello depende nuevamente de la efectiva implementación de políticas educativas y de su alcance dentro y fuera de los centros de enseñanza. Aplicadas correctamente, esas políticas podrían aumentar exponencialmente la percepción de riesgo del consumo entre los jóvenes, retrasando la edad de iniciación actual y disminuyendo el uso más frecuente e intenso. Para ello deberán seguirse las recomendaciones de la propia JND, en cuanto a la conveniencia de realizar las intervenciones educativas en jóvenes menores de 15 años, cuando la escolarización es alta y los patrones de consumo todavía no se han consolidado (cfr.: JND, 2011d: 49 - 51). Un ejemplo de la efectividad que pueden tener estas políticas en Uruguay, cuando existe la voluntad política de apostar por ellas, lo dan las cifras relativas al tabaco, donde el consumo adolescente se redujo casi 12 puntos porcentuales en la última década (JND, 2011d: 47).

El mercado regulado ofrece también posibilidades nuevas para complementar las campañas educativas y es esperable que la reglamentación las considere: La orientación progresiva del consumo adolescente hacia la reventa de productos lícitos puede aprovecharse para transmitir información de manera efectiva a adolescentes sobre quienes no se podría incidir de otra manera. Por ejemplo, utilizando los empaques como propaganda disuasoria de un consumo frecuente e intenso, y adhiriendo a cada producto insertos con información sobre riesgos para la salud de esta y otras drogas. En este sentido, a diferencia de la regulación del cannabis llevada a cabo en los Estados de

Washington y Colorado (EEUU), la propuesta uruguaya incluye la prohibición de todo tipo de propaganda de productos cannábicos. Este es, sin dudas, un gran acierto a destacar.

Partiendo de las suposiciones anteriores, pueden construirse dos hipótesis sobre la evolución del consumo problemático. Primero, puede advertirse a corto plazo un aumento del porcentaje de usuarios con signos de uso problemático, como consecuencia del aumento general del consumo, así como un descenso posterior, a mediano y largo plazo, como resultado del incremento de la percepción de riesgo de un consumo intenso y frecuente. Segundo, es probable que dentro del incremento del consumo general, los nuevos usuarios consuman, en promedio, de forma menos frecuente e intensa que los actuales usuarios, así como en relación a aquellos usuarios que también hubieran empezado a consumir la droga si continuara la evolución del actual régimen prohibitivo. Este argumento se sustenta en el aumento de la percepción de riesgo ya mencionada, como también, en menor medida, en que el consumo nuevo mayoritario será de productos regulados en su calidad y limitados en su potencia. En consonancia con los aumentos y descensos de las tasas de consumo problemático, pronosticamos una reducción marginal e inicial del desempeño estudiantil y laboral, que a mediano y largo plazo volverá a incrementarse.

La propuesta aspira también a atacar el consumo problemático a través de un mejor acceso a sistemas de tratamiento y atención médica, financiado con los gravámenes que acompañarán la venta de productos cannábicos, incluyendo las semillas usadas en el autocultivo y en los clubes de membresía. Esta profundización, a priori, no resulta útil más allá de las consideraciones generales de costo y beneficio. La provisión de servicios no debe estar determinada por la generación de ingresos procedentes de impuestos, sino por la necesidad y la evidencia de eficiencia. Tratándose de la droga en cuestión y considerando las limitaciones administrativas del Estado, parecería más aconsejable la inversión en herramientas de monitoreo y evaluación, que permitan definir con mayor precisión la evolución del consumo problemático y las necesidades de los usuarios de esta y otras drogas. Sin duda, el aumento de la percepción de riesgos del consumo conllevará un incremento de la búsqueda voluntaria de tratamiento, pero la magnitud de estos cambios no son fáciles de predecir sin estudios adicionales.

El aumento del consumo y del acceso al cannabis también tendrá repercusiones para el consumo de otras drogas. Uno de los argumentos más recurrentes, generalmente en apoyo de modelos prohibicionistas, es aquel según el cual reducir las restricciones de acceso al cannabis puede facilitar el acceso a drogas más riesgosas. El mismo está relacionado con la llamada teoría "de la escalera", "de la escalada", *"gateway"* o *"stepping stone"*. Estudiada y debatida extensamente, ha legitimado desde la década de 1960 el mantenimiento y la profundización del régimen prohibitivo. La hipótesis sugiere que el acto de consumir cannabis aumenta las probabilidades de consumir drogas más fuertes. Aunque, en efecto, se ha comprobado una fuerte asociación estadística entre el consumo de cannabis y el consumo de drogas más riesgosas, la hipótesis va más allá y afirma la existencia de una relación causal, responsable por, al menos, una parte de esa asociación. Si se confirmara que el consumo de cannabis promueve realmente una adicción posterior a drogas más peligrosas, sería una razón de mucho peso para mantener su prohibición. Sin embargo, sobre esta relación de causalidad directa hay tantos estudios científicos que la afirman, como estudios que la refutan. Estos últimos desestiman la evidencia como espuria, trivial, o ambos (cfr.: MacCoun y Reuter, 2001; 2009; Ours, 2003; EMCDDA, 2008; Pudney, 2010; Shapiro, 2011). Particularmente concluyentes son Pudney (2010), MacCoun y Reuter (2009), quienes realizan sendas y profundas revisiones de la literatura y evidencia científica existente. Pudney (2010) concluye que la evidencia científica no es convincente y añade que una estimación definitiva sobre una relación causal entre el cannabis y otras drogas tampoco sería posible, a menos que se llevara a cabo un experimento controlado, lo cual no sería viable por razones éticas. MacCoun y Reuter (2009) comparten su posición y presentan siete posibles interpretaciones científicas coherentes (aunque no necesariamente creíbles) de la teoría del cannabis como "droga puente". Concluyen que la evidencia apunta a que la teoría es un mito y no existe, a que es muy real y debe mantenerse la prohibición sobre el cannabis, o a que es muy real y debe despenalizarse o incluso legalizarse la sustancia, dependiendo de la interpretación que se elabore a partir de la evidencia. Ante la ausencia de evidencia concluyente, argumentamos que la adhesión a una interpretación particular de la teoría se apoya más en una posición ideológica o política, que en evidencia científica. No obstante, compartimos las conclusiones finales de Pudney (2010), MacCoun y Reuter (2009), quienes señalan que, a pesar de la falta de evidencia científica concluyente, la existencia de una asociación estadística tan evidente, convierte en muy probable que un aumento del consumo de cannabis sí se corresponda igual con cierto aumento del consumo de otras drogas.

Dos factores significativos de la propuesta incidirían en contra de esta tendencia y definen su evolución. Por un lado, el ya discutido e importante aumento de la percepción del riesgo del consumo de drogas, que conllevaría un incremento de la capacidad de los usuarios para tomar decisiones racionales en torno al consumo de drogas más perjudiciales para la salud. Por otro, uno de los objetivos específicos a los que aspira la propuesta: la separación de los mercados de drogas. La adopción de un mercado regulado de cannabis facilita esta separación de accesos. Según este argumento, el acceso legal al cannabis a través de las farmacias, clubes de membresía y autocultivo distanciaría a los consumidores de los vendedores ilegales, quienes están interesados en fomentar el consumo de drogas más adictivas y lucrativas. Esta fue una de las razones principales para legalizar *de facto* la venta de cannabis en Holanda, experiencia muy distinta a la propuesta en Uruguay [viii] y cuyos resultados suelen ser interpretados según la posición que se defienda. En cuanto a un menor o mayor consumo de otras drogas tras la 'legalización', la evidencia no es concluyente. En todo caso, parece sensato creer que un aumento importante de la percepción de riesgo del consumo de otras drogas, acompañado por la posibilidad de acceder al cannabis sin tener que relacionarse con traficantes, reduzca significativamente la proporción minoritaria de usuarios de cannabis que den "el salto" a otras drogas.

En consecuencia, podemos predecir que el aumento en el consumo de cannabis vendrá acompañado de cierto aumento minoritario del consumo de otras drogas más riesgosas. A mediano y largo plazo, si las políticas educativas y de información son bien implementadas, ese aumento puede ser revertido e incluso superado. Finalmente, existe también evidencia que apunta a que el consumo ocasional de cannabis funge como sustituto para el consumo ocasional de alcohol (cfr.: Pudney, 2010: 191-192), lo que podría llevar a una reducción del consumo social de alcohol, a favor de un aumento del consumo social de cannabis.

5.3 Minimización de daños relativos a la libertad y la seguridad

La legalización del acceso al cannabis conlleva la superación de las condenas incorrectas de consumidores y supone la posible normalización social de su consumo a mediano plazo. También se eliminan las restricciones al uso medicinal de la sustancia, el cual se prevé que sea marginal, puesto que en la mayoría de los casos suele haber medicamentos y ansiolíticos más eficaces.

Se legalizan dos modalidades de acceso al cannabis ya existentes en Uruguay: el autocultivo y los clubes de membresía. Además, para distinguir entre tenencia para el consumo personal y para la oferta y el tráfico, la propuesta agrega la disposición de una cantidad predefinida de la sustancia (cuarenta gramos o seis plantas de cannabis), que acerca el sistema 'flexible' a un sistema de 'umbrales', pero deja lugar a que el tribunal o juez considere igualmente las demás circunstancias del caso [ix]. Las consecuencias de estos cambios son altamente significativas y van más allá de la obtención de nuevos derechos y libertades. En general, dificultarán la detención y el apresamiento de los narcomenudistas exclusivos de cannabis, debido a que estos siempre podrán objetar que la cantidad que cultivan y cargan consigo es para su consumo personal mensual, a menos que sean descubiertos en pleno tráfico o con cantidades mayores a las permitidas. Esta dificultad, sumada a las limitaciones humanas y presupuestales de las fuerzas del orden, puede implicar un abandono gradual del acoso policial efectivo al menudeo exclusivo de cannabis y una reorientación de los esfuerzos policiales a la persecución de crímenes socialmente más nocivos. En ese caso, los recursos presupuestales y humanos dirigidos a la persecución del tráfico minorista de cannabis serían similares a los que se destinan actualmente para perseguir el tráfico minorista de alcohol o tabaco. A mediano y largo plazo, conllevaría una reducción de los costos y de la congestión de los sistemas judicial y carcelario, sin que sea posible hacer precisiones concretas.

Pero estos impedimentos a la persecución del menudeo de cannabis no tienen porqué significar un alto al combate de su tráfico. Aunque esta sea una consecuencia no intencional del modelo propuesto, los objetivos específicos de la propuesta de regulación permiten inferir que sus propulsores la han incluido en sus cálculos. Se aspira a debilitar las redes criminales a mediano y largo plazo, pero no a través de la persecución, sino de la competencia directa en el mercado, arrebatándoles una porción mayoritaria de los beneficios que les genera la venta ilegal de cannabis. Las probabilidades de éxito de esta estrategia son altas a mediano y largo plazo, pero dependen de cómo se implemente el modelo de regulación, así como de la reacción de la competencia, incluyendo en esta también a los nuevos cultivadores que deseen hacer ganancias revendiendo ilegalmente su producción. Un triunfo para el Estado implicaría que el consumo adulto abandonase paulatinamente el mercado negro en favor del mercado legal. El Estado parte con ventajas considerables, como la legitimidad, seguridad y calidad de los productos que regula, pero también debe estar atento a las tasas de consumo. Mucho dependerá de la política de precios que lleven a cabo las autoridades y de cómo esta reaccione frente a la segura reducción de precios (y posible fijación de precios predatorios) del mercado negro.

La legalización del autocultivo dificulta esta tarea, debido a que entorpecerá los esfuerzos del Gobierno por evitar una caída sustancial de los precios del cannabis. Si los precios de los productos cannábicos legales no son lo suficientemente bajos, los cultivadores particulares desviarán toda o parte de su producción al mercado negro, dificultando y retrasando mucho más el predominio del Estado en el mercado. A pesar de ello, sí se espera que a mediano plazo el consumo adulto se desplace hacia el mercado legal. Asimismo, la disponibilidad en farmacias de productos terminados, confiables, de alta calidad y a buen precio, probablemente convierta a largo plazo el autocultivo y las cooperativas de cultivadores en actividades minoritarias para aficionados o conocedores, como sucede actualmente en el caso del vino. No obstante, este proceso podría tardar mucho tiempo si no se encuentra una forma de controlar la desviación de los cultivadores.

A su vez, la desviación de los cultivadores particulares y el posterior desplazamiento del consumo adulto hacia el mercado legal significaría una reducción gradual de los beneficios de las redes criminales, equivalente a entre diez y treinta millones de dólares. Si bien las consecuencias son altamente especulativas y dependen de muchos otros factores, sí puede afirmarse que ello significaría el debilitamiento de sus capacidades delictivas, en relación a las capacidades que tendrían si la propuesta no se implementara. Este debilitamiento se reflejaría en una reducción marginal de la corrupción, el lavado de dinero y la violencia que genera el narcotráfico. Sin embargo, es esperable que quienes lucran hoy con el tráfico de cannabis busquen suplir las pérdidas a través de otras formas de generación de ingresos, incluyendo las criminales. Por ello es crucial que las autoridades implementen herramientas de seguimiento efectivas y multidimensionales, capaces de diagnosticar las consecuencias de este "efecto globo" y reorientar los esfuerzos policiales hacia esas áreas. En principio, no son esperables reducciones de los costos del sistema policial, como tampoco de la percepción de inseguridad y violencia urbana.

5.4 Implicaciones políticas de la propuesta

La implementación de la propuesta también tendría repercusiones políticas. Primero, la creación de una nueva industria nacional y la generación de ingresos a través de impuestos conllevarán decisiones difíciles, porque un descenso del consumo supondría también menores ingresos para el Estado y para la industria, y ello podría impactar negativamente sobre las prioridades de salud pública de la propuesta. Segundo, se espera una desaprobación constante por parte de la oposición. Si la política de regulación se mantiene en pie durante la siguiente legislatura, la presión opositora irá mermando a medida que el consumo se normaliza en la sociedad y los temores a las consecuencias de la implementación de la propuesta van disminuyendo. De no darse un nuevo gobierno del Frente Amplio, sin embargo, existe la posibilidad de que la ley resulte derogada. Por último, consideramos que la percepción del electorado frente a la política pública irá cambiando con los años, siendo muy crítica al principio y tendiendo a un mayor apoyo a medida que la situación se vaya normalizando.

En el plano internacional no se prevén repercusiones por el incumplimiento de las convenciones de estupefacientes de la ONU. Sí es probable un aumento de las tensiones regionales a causa de un incremento en el tráfico de

productos cannábicos legales y desviados hacia el extranjero. Una predicción de la magnitud de este tráfico supera las capacidades de este análisis y depende de cómo enfrenten el problema los controles fronterizos, pero se prevé importante, en todo caso. Los medios de comunicación nacionales y extranjeros harán una cobertura intensa y superficial de la evolución del problema en Uruguay, presionando al Gobierno para que reaccione ante eventualidades antes de haberlas estudiado en profundidad.

Finalmente, la implementación de la propuesta y de un sistema de seguimiento y evaluación efectivo permitiría la obtención de datos más precisos y veraces, así como de evidencia científica muy valiosa sobre políticas alternativas a las prohibicionistas. El *Gráfico 3* muestra las probabilidades de consecución de los objetivos específicos de la propuesta a mediano y largo plazo.

Gráfico 3: Probabilidades de consecución de objetivos específicos a mediano y largo plazo. (Ver en Anexo)

5.5 Comparación de proyecciones

La *Tabla 2* compara los efectos que tendría la implementación de la propuesta de regulación sobre los daños, perjuicios y pérdidas del problema social del cannabis, en relación al mantenimiento del *status quo.* Como ya se indicó, la interpretación de la tabla de daños está basada en un juicio personal y subjetivo, ya que depende del valor que cada individuo le asigne a los distintos elementos que la componen. También debe tomarse en consideración que suele ser más fácil percibir la presencia de daños, que su ausencia, por lo que se tenderá a subestimar los daños que están siendo actualmente prevenidos o reducidos por la política en vigor. Probablemente, tampoco el presente análisis se salve de esa regla general.

La evolución del problema cambia sustancialmente, dependiendo de si se mantiene el régimen semi-prohibicionista actual o se implementa la propuesta de regulación. A largo plazo, el mantenimiento del *status quo* implica un agravamiento marginal de casi la mitad de los daños identificados y la atenuación de sólo uno. La implementación de la propuesta de regulación, en cambio, aliviaría a largo plazo la gran mayoría de los daños identificados. En muchos casos, de manera considerable. También hay muchos daños que se agravan o alivian según el momento de la evaluación, ya que se proyectan diferencias fundamentales a corto y a largo plazo. Así, a corto plazo, la implementación de la propuesta agravaría diez daños, tres de estos de manera considerable, y aliviaría veinte, siete de estos de manera considerable. A largo plazo, las proyecciones reflejan un agravamiento marginal o considerable de cuatro daños, frente al alivio de, al menos, veintiún daños, y de treinta y uno, en el mejor de los casos. Cerca de la mitad de estos últimos impactos serían de magnitud considerable.

Las grandes diferencias que se dan entre las proyecciones a corto y a largo plazo derivan de la inclusión en la propuesta de procesos de largo alcance, cuyos impactos probablemente se den sólo de manera paulatina y exponencial. Entre ellos destacan el aumento de la percepción de riesgo del consumo de cannabis y otras drogas, a través de políticas educativas y campañas informativas, así como el desplazamiento del consumo general hacia la oferta legal, por medio del ajuste de precios y la competencia con agentes ilegales. En ambos casos, los resultados esperados por los propulsores de la regulación pueden llegar a darse recién tras varios años y reajustes de estrategia. A mayor plazo esperado para el cambio, mayor es también la incertidumbre sobre la magnitud del mismo y menores son las posibilidades de su consecución. En efecto, a largo plazo, dependiendo de factores muy difíciles de predecir, diez daños podrían atenuarse o permanecer estables, dos daños siguientes podrían incrementarse o quedar estables, y dos daños finales podrían incrementarse de manera marginal o considerable.

Tabla 2: Implicación del mantenimiento del *status quo* y del cambio en la política (a corto y largo plazo) (Ver en **Anexo**).

6. Conclusiones: La conveniencia de regular el mercado de cannabis

El presente análisis se propuso hacer una contribución al debate sobre la regulación del cannabis, analizando el problema social que representa para la sociedad uruguaya y proyectando las posibles consecuencias a corto, mediano y largo plazo de la propuesta de regulación que el Senado uruguayo aprobó en diciembre de 2013.

El cannabis se presenta como un problema público complejo y multidimensional, cuyos daños para la sociedad sustentan la conveniencia de una intervención por parte del Estado. El proyecto de ley analizado plantea una modificación de los regímenes de control de dicha sustancia para sus distintos usos, cambiando la prohibición casi general actual por la instalación de un régimen de regulación de la producción, distribución, tenencia y el consumo recreacional, médico y científico del cannabis y sus derivados. El análisis en profundidad del problema social, en todas sus dimensiones, permitió identificar una generosa cantidad de daños, los cuales se ven afectados por un cambio de régimen de control de manera directa o indirecta. La comparación entre la evolución de los daños del problema bajo el actual *status quo* y bajo el régimen que prevé la propuesta, permite concluir que la implementación de un régimen regulatorio puede suponer, a mediano y largo plazo, una respuesta más adecuada a los daños, perjuicios y pérdidas que componen el problema.

Confirmamos el paradigma científico dominante, que sugiere que el abandono del prohibicionismo implica una compensación o *trade-off* fundamental: la reducción de algunos de los daños más perjudiciales asociados al régimen prohibitivo (criminalización, estigma social, beneficios parciales de la comercialización del cannabis por parte de narcotraficantes, entre otros), a cambio de un aumento de la prevalencia y de la intensidad del consumo, así como de los daños que ello suponga. En consecuencia y en primer lugar, prevemos que la implantación de un régimen regulatorio produzca a corto plazo un aumento del consumo general del cannabis, así como también de su consumo adolescente y problemático.

En segundo lugar, sin embargo, prevemos que las políticas de educación e información que contempla la propuesta aumenten la percepción de riesgo del consumo de la sustancia en la población uruguaya a mediano y largo plazo, retrasando la edad promedio inicial del consumo y reduciendo la frecuencia e intensidad del consumo general. Así,

es probable que, a mediano y largo plazo, se consiga reducir los índices de consumo adolescente y problemático a niveles inferiores a los actuales.

Tercero, consideramos que, también a medio y largo plazo, la implantación de la propuesta conlleve un desplazamiento del consumo general hacia la oferta legal, por medio del ajuste de precios y la competencia con agentes ilegales. La combinación con otras formas de acceso a la sustancia (autocultivo y clubes de cannabis) probablemente dificulte esta tarea, porque entorpecerá los esfuerzos del Gobierno por evitar una caída sustancial de los precios de los productos cannábicos. No obstante, la legitimidad, seguridad y calidad de los productos legales terminaría inclinando el consumo general hacia el mercado legal.

Cuarto, y a pesar de ello, creemos que es poco probable que esta reducción de los beneficios del narcotráfico se vea reflejada en una disminución significativa y comprobable, por parte de la ciudadanía, de las actividades delictivas que las caracterizan, como son la corrupción de fuerzas de la ley, el lavado de dinero o las prácticas violentas. Para estos problemas harán falta cambios más integrales en las políticas nacionales de educación y seguridad.

Por último, no podemos dejar de enfatizar que, aun cuando el análisis sugiere la legalización y regulación del cannabis, esta no es en modo alguno una sustancia inofensiva ni recomendable. Su consumo comporta importantes riesgos para salud, actualmente desconocidos por la enorme mayoría de los uruguayos, es especialmente perjudicial para los adolescentes y supone un riesgo genuino de desarrollar una adicción psicológica. Por ello es esencial que no se escatimen esfuerzos en informar a la población de estos riesgos, en retrasar la edad promedio de inicio del consumo y en modelar un consumo menos frecuente e intenso de la sustancia. Para conseguir este objetivo deben implementarse correctamente las políticas de educación, así como los instrumentos de seguimiento y evaluación previstos en la propuesta. Si no se llegaran a dar estas condiciones, es probable que la normalización social del cannabis y el aumento general de su consumo puedan tener como consecuencia un aumento muy importante del consumo problemático y de otros daños asociados, así como que la nueva ley sea cuestionada y derogada en un futuro cercano.

Volver

Notas y Referencias Bibliográficas

Aoyagi, M., 2004. Beyond Punitive Prohibition: Liberalizing the Dialogue on International Drug Policy. NYUJ International Law and Politics, pp.555–610.

Arana, X., Husak, D. & Scheerer, S. eds., 2003. Globalización y Drogas. Políticas sobre Drogas, Derechos Humanos y Reducción de Riesgos, Madrid: Dykinson.

Armenta, A. & Metaal, P. eds., 2011. Al filo de la justicia. Leyes de drogas y cárceles en América Latina. Serie Drogas y Debate, No 18. TNI. Disponible en: http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/Al filo de la justicia.pdf [Revisado: 18 de Julio, 2012].

Armenta, A., Metaal, P. & Jelsma, M., 2012. Un proceso en ciernes. Cambios en el debate sobre políticas de drogas en América Latina. Serie reforma legislativa en materia de drogas, No 21. TNI y IDPC. Disponible en: http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/dlr21s.pdf[Revisado: 18 de Julio, 2012].

Barriuso, A., 2011. Los Clubes Sociales de Cannabis en España Una alternativa normalizadora en marcha. Serie reforma legislativa en materia de drogas, No 9. TNI y IDPC. Disponible n: http://druglawreform.info/images/stories/documents/dlr9s.pdf[Revisado: 18 de Julio, 2012].

Barriuso Alonso, M., 2007. Más allá de las excusas: hacia una regulación legal no prohibicionista para el cannabis. In Hablemos del cannabis. Avances en Drogodependencias. Bilbao: Universidad de Deusto, pp. 107–132.

Bewley-Taylor, D., 2012. Hacia una revisión de las convenciones de drogas de la ONU La lógica y los dilemas de los grupos afines. Serie reforma legislativa en materia de drogas, No 19. TNI y IDPC. Disponible en: http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/dlr19s.pdf[Revisado: 18 de Julio, 2012].

Bewley-Taylor, D. & Jelsma, M., 2012. The UN drug control conventions: The Limits of Latitude. Series on Legislative Reform on Drug Policies, Nr. 18. TNI & IDPC.Disponible en: http://www.undrugcontrol.info/images/stories/documents/dlr18.pdf [Revisado: 18 de Julio, 2012].

Blickman, T. & Jelsma, M., 2009. La reforma de las políticas de drogas. Experiencias alternativas en Europa y Estados Unidos. Nueva Sociedad, (222), pp.1–23. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3623_1.pdf[Revisado: 18 de Julio, 2013].

Calafat, A., 2007. ¿Qué hay detrás de los debates del cannabis? In Hablemos del cannabis. Avances en Drogodependencias. Bilbao: Universidad de Deusto, pp. 89–106.

Carden, A., 2012. Let's be blunt: It's time to end the drug war. Forbes. Disponible en: http://www.forbes.com/sites/artcarden/2012/04/19/lets-be-blunt-its-time-to-end-the-drug-war/ [Revisado: 18 de Julio, 2012].

Caulkins, J., Kilmer, B. & MacCoun, R., 2012. Design considerations for legalizing cannabis: lessons inspired by analysis of California's Proposition 19. Addiction, 107(5), pp.865–71.

Caulkins, J.P., 2010. Estimated Cost of Production for Legalized Cannabis.Disponible en: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/working_papers/2010/RAND_WR764.pdf [Revisado: 18 de Julio, 2013].

Cervantes, M. et al., 2004. No te enganches con la lata, San José.

CIFRA, 2013a. Intención de voto "Si las elecciones fueran hoy." Cifra. González Raga & Asociados. Disponible en: http://www.cifra.com.uy/novedades.php?idNoticia=203 [Revisado: 18 de Julio, 2013].

CIFRA, 2013b. La regulacion del cultivo y consumo de marihuana y el impacto esperado en el narcotráfico. Cifra. González Raga & Asociados. Disponible en: http://www.cifra.com.uy/novedades.php?idNoticia=201 [Revisado: 18 de Julio, 2013].

CIFRA, 2013c. Los uruguayos y el proyecto para regular el cultivo y el consumo de marihuana. Cifra. González Raga & Asociados. Disponible en: http://www.cifra.com.uy/novedades.php?idNoticia=192 [Revisado: 18 de Julio, 2013].

CIFRA, 2013d. Los uruguayos y la regulación de la producción, la venta y el consumo de marihuana. Cifra. González Raga & Asociados, (Figura 2). Available at: http://www.cifra.com.uy/novedades.php?idNoticia=205 [Revisado: 19 de Febrero, 2014].

Comisión Clínica de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, 2006. Cannabis II, Madrid: Ministerio de Sanidad y Política Social.

Comisión de Adicciones, 2013. Proyecto de Ley de legalización y control del consumo de marihuana, Montevideo: Comisión de Adicciones.

Comisión Global de Políticas de Drogas, 2011. Guerra a las Drogas. Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas. Disponible en: http://www.globalcommissionondrugs.org/reports/[Revisado: 18 de Julio, 2013].

De Lorenzo, R. a, 2009. Thinking the unthinkable. Annals of emergency medicine, 53(2), pp.223–5.

Domoslawski, A., 2011. Drug Policy in Portugal: The Benefits of Decriminalizing Drug Use, Open Society Foundations.

Escohotado, A. et al., 1991. ¿Legalizar las Drogas? Criterios Técnicos para el Debate, Madrid: Editorial Popular, S. A.

Feilding, A. & Morrison, P., 2010. It's lack of balance that makes skunk cannabis do harm. American College of Neuropsychopharmacology, 35(3), pp.764–74.

Gabinete de Seguridad, 2012. Estrategia por la vida y la convivencia Gabinete de Seguridad - Presidencia de la República Oriental del Uruguay, ed., Montevideo: Poder Ejecutivo. Disponible en: http://www.mides.gub.uy /innovaportal/file/18872/1/estrategia_por_la_vida_y_la_convivencia_-_fundamentacion.pdf [Revisado: 18 de Julio, 2013].

Garat, G., 2012. Marihuana y otras yerbas. Prohibición, regulación y uso de drogas en Uruguay, Montevideo: Sudamericana Uruguay S.A.

Garat, G., 2013. Un siglo de políticas de drogas en Uruguay. , 1. Disponible en: http://www.druglawreform.info /images/stories/documents/siglo-uruguay.pdf [Revisado: 18 de Julio, 2013].

Garibotto, G., 2009. Cárceles y drogas en Uruguay. Disponible en: http://www.druglawreform.info/images/stories /documents/Sistemas_sobrecargados/Resumenes/sistemas sobrecargados-resumen uruguay-web.pdf [Revisado: 18 de Julio, 2013].

Garibotto, G., 2010. Cárceles y Drogas en Uruguay. In Leyes de Drogas y Cárceles en América Latina. Disponible en: http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/Sistemas_sobrecargados/Completos/sistemas sobrecargados - completo uruguay.pdf [Revisado: 18 de Julio, 2013].

Garibotto, G., Blickman, T. & Equipo Intercambios A.C, 2006. El paco bajo la lupa. El mercado de la pasta base de cocaína en el Cono Sur,

Giménez, V., 2013. Entrevista a José Manuel Insulza. Búsqueda (2013-07-25), p.7.

Global Commission on Drug Policy, 2012. The War on Drugs and HIV / AIDS How the Criminalization of Drug Use Fuels the Global Pandemic, Disponible en: http://www.drugpolicy.org/sites/default/files/GCDP_HIV-AIDS_2012_REFERENCE.pdf [Revisado: 18 de Julio, 2013].

Greenwald, G., 2009. Drug Decriminalization in Portugal. Lessons for creating fair and successful drug policies, Washington: Cato Institute. Disponible en: http://www.cato.org/event.php?eventid=5887 [Revisado: 18 de Julio, 2013].

Gunasekara, S., 2010. Drug Law Reform: Lessons from the New Zealand Experience. Legislative Reform of Drug Policies, 8(August), pp.1–12.

Husak, D., 2003. ¡Legalización Ya! Argumentos en Favor de la Despenalización de las Drogas, Madrid: Foca, S. L.

IDPC, 2012. Guía sobre políticas de drogas 2nd ed., IDPC. Disponible en: http://dl.dropbox.com/u/64663568/library /Guia-sobre-politicas-de-drogas_Segunda-edicion.pdf[Revisado: 18 de Julio, 2013].

IDPC, 2011. Media Information Resource Pack: The UN and Global Drug Policy, Disponible en: http://www.ssrn.com /abstract=1908908 [Revisado: 18 de Julio, 2013].

Iversen, L.L., 2008. The Science of Marijuana II Ed., New York: Oxford University Press.

Jelsma, M., 2009. Innovaciones legislativas en políticas de drogas, Disponible en: http://www.druglawreform.info /images/stories/documents/innovacioneslegislativas.pdf [Revisado: 18 de Julio, 2013].

JND, Pasta Base de Cocaína. Prácticas y Gestión de riesgos en adolescentes uruguayos, Presidencia.

JND, 2011a. Drogas: más información menos riesgos 10a ed., Disponible en: http://www.infodrogas.gub.uy/images /stories/pdf/20120316_guia_drogas_10a_edicion_set2011.pdf [Revisado: 18 de Julio, 2013].

JND, 2011b. Estrategia Nacional para el abordaje del problema Drogas 2011-2015, Montevideo.

JND, 2011c. Memoria Anual 2011, Disponible en: http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/jnd_2011.pdf [Revisado: 18 de Julio, 2013].

JND, 2011d. Sobre ruidos y nueces. Consumo de drogas legales e ilegales en la adolescencia, Junta Nacional de Drogas.

JND, 2012. Quinta Encuesta Nacional en Hogares sobre Consumo de Drogas. Informe de Investigación H. Suárez, ed., Junta Nacional de Drogas.

King, L., 2008. Understanding cannabis potency and monitoring cannabis products in Europe. In EMCCDA Monographs. A cannabis reader: global issues and local experiences. Lisboa: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, pp. 239–259.

King, L., Carpentier, C. & Griffiths, P., 2004. An overview of cannabis potency in Europe Insights N., Lisboa: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.

Kleiman, M., 1992. Against excess: drug policy for results, BasicBooks.

Kübler, D., 2001. Understanding policy change with the advocacy coalition framework: an application to Swiss drug policy. Journal of European Public Policy, 8(4), pp.623–641.

Labigalini, E., Rodrigues, L.R. & Da Silveira, D.X., 1999. Therapeutic use of cannabis by crack addicts in Brazil. Journal of psychoactive drugs, 31(4), pp.451–5.

Lai, G., 2012. Drugs , Crime and Punishment. Series on Legislative Reform of Drug Policies, (20), pp.1–12.

Logan, F., 1979. Cannabis. Options for Control, London: Quartermaine House Ltd.

MacCoun, R. & Reuter, P., 2001. Evaluating alternative cannabis regimes. The British Journal of Psychiatry, 178(2), pp.123–128.

MacCoun, R.J. & Reuter, P., 2009. Drug War Heresies. Learning from Other Vices, Times, & Places 11th ed., New York: Cambridge University Press.

Megías, E., 2007. Volviendo a pensar sobre el cannabis. En *Hablemos del cannabis. Avances en Drogodependencias*. Bilbao: Universidad de Deusto, pp. 79–87.

Mike, J., 2002. Legalisation: The First Hundred Years. What happened when drugs were legal and why they were prohibited. In Institute for Public Policy Research (IPPR), pp. 1–4. Disponible en: http://www.cedro-uva.org /lib/jay.legalisation.html [Revisado: 18 de Julio, 2013].

Miron, J.A., 2005. The Budgetary Implications of Marijuana Prohibition.Disponible en: http://www.prohibitioncosts.org/mironreport/ [Revisado: 18 de Julio, 2013].

Miron, J.A. & Waldoch, K., 2010. The Budgetary Impact of ending Drug Prohibition. CATO Institute. Disponible en: http://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/DrugProhibitionWP.pdf [Revisado: 18 de Julio, 2013].

Montevideo Portal (2012-04-12), 2012. Nueva encuesta de Cifra: Si la biología y la estadística lo permiten. Montevideo COMM. Disponible en: http://www.montevideo.com.uy/notnoticias_164998_1.html [Revisado: 18 de Julio, 2013].

Muñoz, J., 2007. Política criminal de drogas. Reflexiones en torno a la normalización del cannabis. In Hablemos del cannabis. Avances en Drogodependencias. Bilbao: Universidad de Deusto, pp. 31–44.

Muro, F., 2011. La Década de la Lata. El Pais, pp.1–8. Disponible en: http://www.elpais.com.uy/suplemento /quepasa/?Como-pego-la-pasta-base-/quepasa_582922_110730.html [Revisado: 18 de Julio, 2013].

Nadelmann, E., (2007-08-15). Think Again: Drugs. Foreign Policy, pp.1–5.

Neuman, E., 1997. La Legalización de las Drogas 2nd ed., Buenos Aires: Depalma.

Nuñez, I., 1994. Ante el Debate Actual sobre la Drogodependencia, Madrid: Asociación Proyecto Hombre.

El Observador (2013-07-04), 2013. Comisión de adicciones aprobó legalización de la marihuana. El Observador, pp.1–3. Disponible en: http://www.elobservador.com.uy/noticia/254524/hoy-se-vota-proyecto-de-ley-para-la-legalizacion-de-la-marihuana/ [Revisado: 18 de Julio, 2013].

El Observador (2013-08-06), Un porro cuesta hoy $ 20 y el gobierno quiere venderlo a $ 50. El Observador. Disponible en: http://www.elobservador.com.uy/noticia/256804/un-porro-cuesta-hoy--20-y-el-gobierno-quiere-venderlo-a--50/ [Revisado: 18 de Julio, 2013].

El Observador (2013-08-07), 2013. Vázquez apoya el proyecto de regulación de la marihuana. El Observador. Disponible en: http://www.elobservador.com.uy/noticia/256890/vazquez-apoya-el-proyecto-de-regulacion-de-la-marihuana/ [Revisado: 18 de Julio, 2013].

Osimani (coord.), M.L., 2003. Prácticas de Riesgo y Prevalencia de infecciones por Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH), Hepatitis B (VHB), Hepatitis C (VHC) y T.Pallidum (Sífilis) en usuarios de Cocaína no inyectable, Montevideo.

Ours, J. Van, 2003. Is cannabis a stepping-stone for cocaine? Journal of Health Economics, (3116).

Padgett, T., 2012a. Legalizing Marijuana: Why Joe Biden Should Listen to Latin America's Case. TIME, pp.1–2.

Padgett, T., 2012b. Uruguay's Plan to Legalize Marijuana Sales: Should the Rest of the World Follow? TIME, pp.1–2. Disponible en: http://world.time.com/2012/06/26/uruguay-wants-to-legalize-marijuana-sales-should-the-rest-of-the-world-follow/?iid=tsmodule [Revisado: 18 de Julio, 2013].

El País Digital (2012-07-11), Psiquiatras desaconsejan legalizar la marihuana. El Pais. Disponible en: http://historico.elpais.com.uy/120711/pnacio-651206/nacional/psiquiatras-desaconsejan-legalizar-la-marihuana/ [Revisado: 18 de Julio, 2013].

El País Digital (2013-08-05), 2013. Marihuana: Mujica evalúa promover un referéndum si se aprueba ley. El Pais. Disponible en: http://www.elpais.com.uy/informacion/marihuana-mujica-evalua-promover-referendum.html [Revisado: 18 de Julio, 2013].

Pantoja, L. & Abeijón, J.A. eds., 2003. Drogas, Sociedad y Ley. Avances en Drogodependencias, Bilbao: Universidad de Deusto.

Pardo, J.L., 2013. Uruguay rompe un tabú en la lucha contra el tráfico de drogas. El País (2013-08-01). Disponible en: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/08/01/actualidad/1375325722_873773.html [Revisado: 18 de Julio, 2013].

Peregil, F., 2012. Uruguay se abre a la marihuana. El País (2012/10/28), pp.1–7.

Plant, Martin et al., 2011. Drug Nation. Patterns, Problems, Panics, and Policies, New York: Oxford University Press.

Poder Ejecutivo, 2012. Proyecto de Ley Legalización de la Marihuana, Montevideo: Poder Ejecutivo.

Pryce, S., 2012. Fixing Drugs. The Politics of Drug Prohibition, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Pudney, S., 2010. Drugs policy: what should we do about cannabis? Economic policy, January.

Regulación Responsable, 2013. Algunos hechos sobre la marihuana. Disponible en: http://regulacionresponsable.org.uy/#!hechos [Revisado: 18 de Julio, 2013].

Reiman, A., 2009. Cannabis as a substitute for alcohol and other drugs.Harm Reduction Journal, 6, p.35.

Reuter, P., 2009. The Unintended Consequences of Drug Policies, RAND Europe.

Rolles, S. ed., 2009. A Comparison of the Cost-effectiveness of Prohibition and Regulation of Drugs, Transform Drug Policy Foundation.Disponible en: http://www.tdpf.org.uk/sites/default/files/Cost-Effectiveness.pdf [Revisado: 18 de Julio, 2013].

Rolles, S., 2007. After the war on drugs: Tools for the debate, Transform Drug Policy Foundation. Disponible en: http://www.tdpf.org.uk/sites/default/files/Tools-For-The-Debate.pdf [Revisado: 18 de Julio, 2013].

Rolles, S., 2012. Después de la Guerra contra las Drogas: Una Propuesta para la Regulación, Transform Drug Policy Foundation. Disponible en: http://www.tdpf.org.uk/sites/default/files/Blueprint-ESP.pdf [Revisado: 18 de Julio, 2013].

Rolles, S. et al., 2012. The War on Drugs: Wasting billions and undermining economies, Count the Costs. Disponible en: http://www.countthecosts.org/sites/default/files/Economics-briefing.pdf [Revisado: 18 de Julio, 2013].

Rolles, S., Kushlick, D. & Jay, M., 2006. After the war on drugs: Options for control, Transform Drug Policy Foundation. Disponible en: http://www.tdpf.org.uk/Transform_After_the_War_on_Drugs.pdf [Revisado: 18 de Julio, 2013].

Room, R. et al., 2008. The Global Cannabis Commission Report. Cannabis Policy: Moving Beyond Stalemate, Oxford University Press.

Rosmarin, A. & Eastwood, N., 2011. A quiet revolution: Drug decriminalization policies in practice across the globe, Release. Disponible en: http://www.release.org.uk/downloads/publications/release-quiet-revolution-drug-decriminalisation-policies.pdf [Revisado: 18 de Julio, 2013].

Sanjurjo, D. (2013a). Riesgos en torno a la legalización del cannabis. Revista Deliberaré (UAM), nº 2-2013.

Sanjurjo, D. (2013b). El cambio en las políticas de estupefacientes: El ejemplo de Uruguay. RJUAM, nº 27, nº 27, 2013-I, pp. 291-311.

Sanjurjo, D. (2013c). Análisis de Proyecto de Ley. La conveniencia de regular el mercado de cannabis en Uruguay, *Working paper*.

Scarlatta, L. et al., 2007. Unificando miradas en políticas de drogas. Criterios para la gestión y articulación de políticas de atención a la dependencia y políticas sociales., Montevideo.

Shapiro, H., 2011. The Media Guide To Drugs. Key facts and figures for journalists, DrugScope.Disponible en: http://www.drugscope.org.uk/Resources/Drugscope/Documents/PDF/Publications/Media_guide_revised.pdf [Revisado: 18 de Julio, 2013].

Stares, P.B., 1996. Global Habit. The Drug Problem in a Borderless World, Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Stone, D.A., 2011. Policy Paradox: The Art of Political Decision Making 3rd ed., New York: W. W. Norton & Company.

Szalavitz, M., (26/04/2009). Drugs in Portugal: Did Decriminalization Work? TIME. Disponible en:

http://content.time.com/time/health/article/0,8599,1893946,00.html [Revisado: 18 de Julio, 2013].

Szasz, T.S., 2003. Ceremonial Chemistry: The Ritual Persecution of Drugs, Addicts, and Pushers, Syracuse University Press.

The Economist, 2009. How to stop the drug wars.The Economist, pp.1–5. Disponible en: http://www.economist.com/node/13237193 [Revisado: 18 de Julio, 2013].

Thornton, M., 2004. Prohibition versus legalization: do economists reach a conclusion on drug policy. Econ Journal Watch, 1(1), pp.82–105.

Todd, T., 2012. Legal Marijuana Regulation Models: Medical Marijuana in the US: Lessons & Challenges. (September). Disponible en: http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/medical_marijuana_us_tamar_todd_dpa.pdf [Revisado: 18 de Julio, 2013].

Trace, M., Roberts, M. & Klein, A., 2004. Assessing Drug Policy Principles & Practice.The Beckley Foundation.

Transnational Institute (TNI), 2012. Panorama de leyes de drogas y tendencias legislativas en Uruguay, Disponible en: http://www.druglawreform.info/es/informacion-por-pais/uruguay [Revisado: 18 de Julio, 2013].

UNODC, 2012. World Drug Report 2012, United Nations Publications.

UNODC, 2013. World Drug Report 2013, United Nations Publications.

UNODC, 2014. World Drug Report 2014, United Nations Publications.

Van het Loo, M. et al., 2003. Cannabis Policy, Implementation and Outcomes, RAND Corporation. Disponible en: http://www.questia.com/googleScholar.qst?docId=102694041 [Revisado: 18 de Julio, 2013].

Zuffa, G., 2011. Cómo determinar el consumo personal en la legislación sobre drogas. La "polémica de umbrales" a la luz de la experiencia italiana. Disponible en: http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/dlr15s.pdf [Revisado: 18 de Julio, 2013].

Weimer, D.L. & Vining, A.R., 2010. Policy Analysis: Concepts and Practice 5th ed., Pearson.

Volver

Notas.

[i] Síntesis del análisis del cannabis como problema público en Uruguay, realizado por Sanjurjo (2013c: 8-26).

[ii] Se denomina 'prevalencia' a la proporción de individuos de un grupo o una población que presentan una característica o evento determinado en un momento o en un período determinado. En este caso, se trata de los consumidores de cannabis en los últimos 12 meses.

[iii] Consumidores de cannabis en los últimos 30 días.

[iv] No es extraño que en la literatura la evidencia sea presentada de forma subjetiva y parcial, apoyando su prohibición o liberalización. Para un tratamiento científico de la naturaleza de la planta y sus efectos, léase Iversen, 2008 y EMCDDA, 2008.

[v] Para una batería básica e inicial de indicadores de evaluación, véase Sanjurjo, 2013c: 70-71.

[vi] La información surge del Proyecto de Ley (Comisión de Adicciones, 2013), aprobado por el Congreso uruguayo el 31 de julio de 2013, así como de entrevistas y distintas fuentes periodísticas.

[vii] Para un estudio en profundidad de los efectos que produce un régimen legal prohibitivo sobre el consumo y la prevalencia de drogas, léase MacCoun y Reuter, 2009: 76-86.

[viii] El caso de los famosos *"coffee shops"* en Holanda tiene gran valor simbólico como paradigma de políticas liberales en materia de cannabis. Sin embargo, el fenómeno es difícil de categorizar y suele ser interpretado erróneamente, debido a que funciona entre leyes y regulaciones altamente contradictorias. Contra lo que habitualmente se piensa, *de iure* la tenencia, la compra y la venta de cantidades para el consumo personal nunca estuvieron permitidas en Holanda. Sin embargo, en la política holandesa estas actividades estuvieron primero *de facto* descriminalizadas y luego *de facto* legalizadas, lo que se traduce en una compleja interacción de regulaciones que legalizan *de facto* la venta y compra de cannabis en los *coffee shops,* pero prohíben la producción y suministro por parte de los propietarios de estos establecimientos, ocasionando que estos últimos deban aprovisionarse en un mercado que sigue siendo ilegal y está sujeto a la aplicación de las leyes. Por eso, "[l]os proveedores todavía pueden ser procesados por transportar cannabis a los cafés y es posible detener a los propietarios de los establecimientos por adquirirlo, a pesar de que tienen permitido venderlo" (Blickman y Jelsma, 2009).

[ix] El denominado sistema "flexible" (también conocido como sistema "discrecional", "de libre convicción", "de la convicción moral", o "de la prueba según conciencia"), vigente hasta la fecha, es un modelo para distinguir entre la posesión de estupefacientes para consumo personal, o para la oferta y el tráfico. Esta distinción se considera, por lo general, uno de los problemas más difíciles y controvertidos que enfrentan legisladores y responsables de políticas en materia de drogas. Para abordarlo, se suelen aplicar el sistema de umbrales o el mencionado modelo 'flexible'. Con el sistema de umbrales, hay una cantidad predefinida de las sustancias en cuestión que se presuponen para

consumo personal, mientras que con el sistema flexible, el legislador no da ninguna norma y es el tribunal o juez quien determina si la tenencia de drogas está destinada al consumo personal o al suministro a otros, teniendo en cuenta todas las circunstancias en torno al caso (cfr: Sanjurjo, 2013b: 298). En general, "ninguno de estos modelos aborda la necesidad de distinguir entre consumidores y traficantes de forma adecuada" (ZUFFA, 2011: 9).

Volver

Resumen:
En diciembre de 2013 el Senado uruguayo aprobó un proyecto de ley para legalizar y regular la producción, distribución y tenencia, así como el consumo recreacional, médico y científico del cannabis y sus derivados. La implementación de la nueva Ley se llevaría a cabo durante el año 2014 y convertiría a Uruguay en el primer país en establecer a nivel nacional una regulación de estas características. Con el fin de ayudar a esclarecer los dilemas que afrontan los decisores públicos, la presente investigación proyecta las posibles consecuencias de la propuesta regulatoria en el corto, mediano y largo plazo, haciendo uso de la información y evidencia científica disponible y tomando en consideración el problema social que representa el cannabis para la sociedad uruguaya. La comparación con la evolución esperada de los daños del problema bajo el actual *status quo*, permite concluir que la implementación de un régimen regulatorio puede suponer, a mediano y largo plazo, una respuesta más adecuada a los daños, perjuicios y pérdidas que componen el problema. Esta conclusión principal, sin embargo, está firmemente supeditada a la efectiva implementación de políticas de educación e información, que ayuden a aumentar la percepción de riesgo de consumo de la sustancia.

Palabras clave:
Políticas de drogas; regulación; cannabis; marihuana; legalización; Uruguay.

Abstract:
In December 2013, the Uruguayan Senate approved a bill to legalize and regulate the production, distribution and possession of cannabis and its derivatives, as well as its recreational, medical and scientific use. The implementation of the new Law would take place in 2014 and would make Uruguay the first country to establish such a regulation on a national level. With the purpose of helping public decision-makers, this report considers the social problem that cannabis represents for the Uruguayan society and, using the available evidence and information, projects the consequences of implementing the proposal in the short, medium and long term. The comparison of these results with the expected evolution of the status quo, allows us to conclude that a regulatory regime could represent a better response to the harms and losses that compose the problem. Nonetheless, this main conclusion is heavily dependent on the effective implementation of educational and informational policies that help raise the substance's perception of harm.

Keywords:
Drug policy; regulation; cannabis; marihuana; legalization; Uruguay.

Fecha de recepción: 20/02/2014

Fecha de aceptación: 06/09/2014

Volver

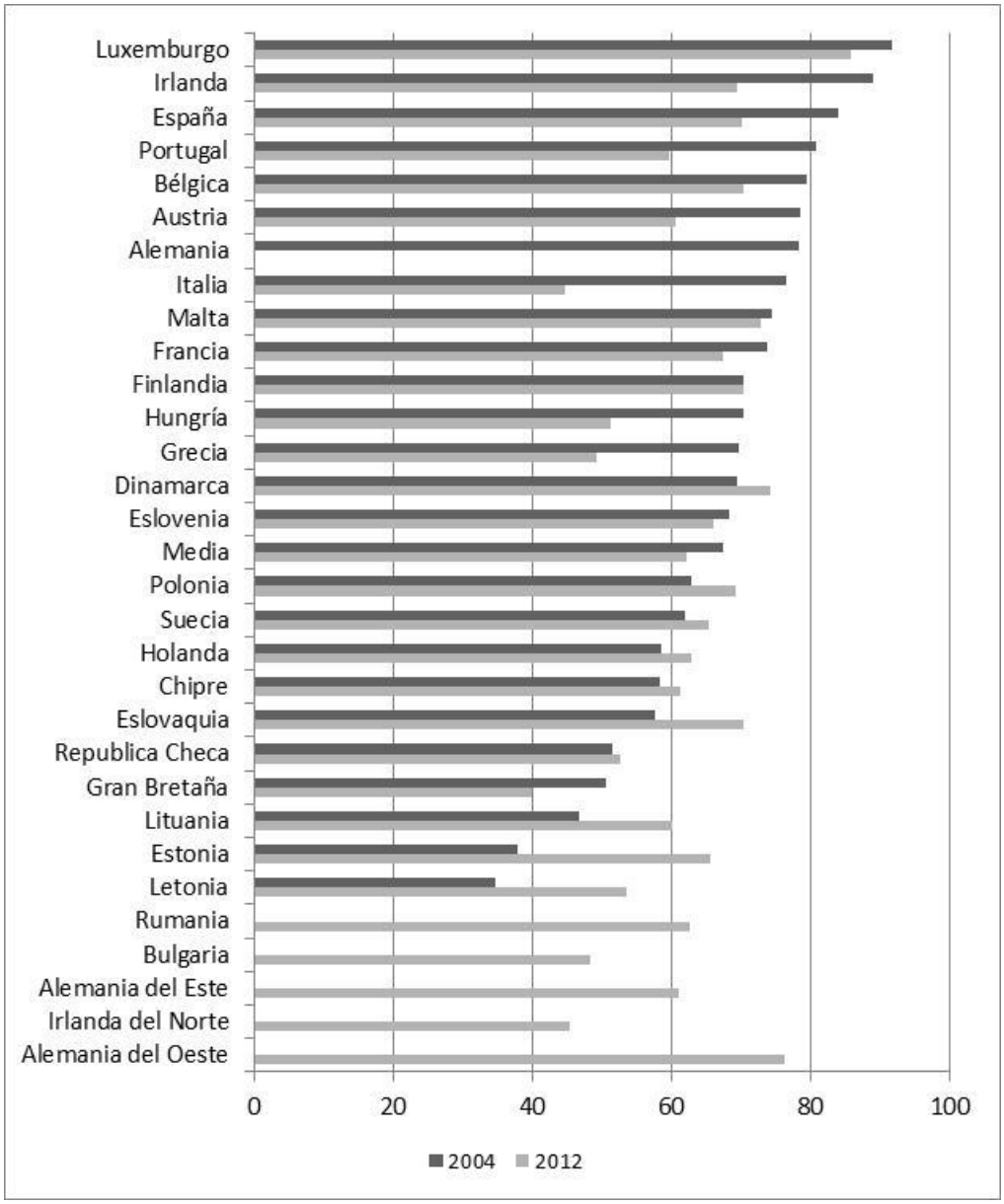
Imprimir

© Circunstancia. Año XII - Nº 35 – Septiembre 2014

La identidad europea de los ciudadanos. Marta Paradés Martín

ANEXO

Gráfico 1. Evolución sentimiento de ciudadano europeo 2004-2012 (%).



Nota: Los países están ordenados de mayor a menor sentimiento como ciudadano europeo en 2004.
Nota[2]: Rumanía y Bulgaria se incorporan a la UE en 2007. Las distinciones entre Alemania del Este y Oeste e Irlanda del Norte no se realizaban en 2004.
Fuente: Elaboración propia con datos del Eurobarómetro (Flash 162 y 77.3).

Tabla 1. Elementos reforzadores sentimiento de ser ciudadano europeo, 2012 (%).

Votar en todas las elecciones	13,5
Sistema de protección social europeo	40,5
Presidente de la UE electo	14,3
Embajadas europeas	5,5
Servicio de emergencias europeo	19,4
Curso de educación cívica europeo	14,0
Móvil en toda UE al mismo precio	20,3
Comprar online en toda UE al mismo precio y legislación	14,3
Ganar un premio Nobel	2,7
Presidente de la Comisión Europea con discurso en tv	5,1
Parlamento Europeo que pueda decidir sobre los impuestos de la UE	10,3
Jubilación y pensión en Unión Europea	24,9
Tarjeta de identidad europea	17,3
Participar en debates nacionales sobre el futuro de Europa	10,7
Un ejército europeo	7,9
Otras	1,9
No quiere/no se siente ciudadano/a europeo/a	6,1
Ninguno	7,2
No sabe	6,8
Total (n)	26637

Fuente: Elaboración propia con datos del Eurobarómetro (77.3)

Tabla 2. Actividades realizadas en los últimos 12 meses, 2012 (%).

	Sí, varias ocasiones	Sí, una o dos veces	No	No sabe	Total (n)
Visitado otro país UE	22,0	23,7	54,0	,2	100 (26637)
Leído un libro, revista, periódico en otro idioma	20,9	11,4	67,4	,3	100 (26637)
Relaciones sociales con personas otro país UE	32,1	18,2	49,3	,4	100 (26637)
Visto programas tv en otro idioma	39,2	11,6	48,9	,3	100 (26637)
Compra online de otro país UE	13,6	10,0	75,9	,4	100 (26637)

Fuente: Elaboración propia con datos del Eurobarómetro (77.3)

Tabla 3. Evolución de la identidad europea, dual y nacional, 2007-2012 (%).

	2007	2010	2012
Solo de su nacionalidad	45	48	41,6
Su nacionalidad y europeo	43,5	40,6	47,3
Europeo y su nacionalidad	6,7	6,1	5,9
Solo europeo	3	2,7	2,3
Ninguna	-	1,4	1,5
No sabe	1,9	1,2	1,4
Total (n)	100 (26746)	100 (26556)	100 (26556)

Fuente: Elaboración propia con datos del Eurobarómetro (67.1, 73.4 y 77.3)

Tabla 4. Evolución del apego a su ciudad, país y UE, 2007-2012 (%).

	2007			2012		
	Apego ciudad	Apego país	Apego EU	Apego ciudad	Apego país	Apego EU
Mucho	56,0	61,8	12,3	52,4	57,1	8,5
Bastante	32,4	31,1	37,5	36,4	35,1	36,2
Poco	8,9	5,5	33,9	9,0	6,1	37,9
Nada	2,1	1,0	13,5	2,0	1,4	15,6
No sabe	,5	,5	2,8	,3	,3	1,9
Total	100 (26617)	100 (26617)	100 (26617)	100 (26637)	100 (26637)	100 (26637)
Mucho/bastante	88,4	92,9	49,7	88,7	92,2	44,6
Poco/nada	11,1	6,6	47,4	11,0	7,5	53,5

Fuente: Elaboración propia con datos del Eurobarómetro (67.1 y 77.3)

Tabla 5. Elementos que componen la identidad europea, 2012 (%).

La historia	27,3
La geografía	21,1
Los valores democráticos	40,3
El himno europeo	7,2
La bandera europea	18,5
La moneda única, el euro	42,4
El lema de la Unión Europea "unida en la diversidad"	12,8
El éxito de la economía europea	19
La cultura	25,4
Otro	0,8
Ninguno	4,5
NS	5,3
Total	26637

Fuente: Elaboración propia con datos del Eurobarómetro (77.3)

Tabla 6. Modelo de regresión logística para la identidad europea, 2012.

Ciudadanía	
Sentimiento ciudadano	2,444***
	(0,035)
Valores compartidos	0,647***
	(0,029)
Interacciones sociales	0,093**
	(0,030)
Hombre	0,070
	(0,030)
Edad	0,000
	(0,001)
Años educación	0,004 **
	(0,001)
Ocupación	
Estudiante	0,251***
	(0,076)
Jubilado	0,147*
	(0,057)
Trabajador cuenta propia	0,148
	(0,064)
Obrero	-0,020
	(0,057)
Directores/Profesionales	0,239 ***
	(0,058)
Empleados	0,135 *
	(0,049)
Constante	-2,529 ***
	(0,081)
R cuadrado de Nagelkerke	0,362

Fuente: Elaboración propia con datos del Eurobarómetro (77.3)
Nota: Los datos reflejan los coeficientes de regresión. Entre paréntesis figuran los errores estándar. Categoría de referencia de ocupación "desempleado"
*** p<0.001; ** p<0.05; * p<0.10

Circunstancia. Año XII - Nº 35 - Septiembre 2014

Artículos

LA IDENTIDAD EUROPEA DE LOS CIUDADANOS.

Marta Paradès Martín

Resumen-Palabras clave / Abstract-Keywords / Fechas

1. Introducción
2. Identidad y ciudadanía
3. Un análisis empírico de la ciudadanía y la identidad
Ciudadanía
Identidad
El efecto de la ciudadanía en la identidad europea
4. Conclusiones
Referencias
Notas

ANEXO: Gráficos y tablas.

1. Introducción

La identidad Europea es tema muy estudiado en las tres últimas décadas (de Vries and van Kersbergen, 2007; Hooghe and Marks, 2005; Díez Medrano, 2003). Además, por parte de la Unión Europea, se ha fomentado la creación de una identidad que reforzara la legitimidad de sus instituciones. Ello supuso la puesta en marcha de diversas políticas a finales de los 80 con el objetivo de promover una identidad europea. La celebración de las primeras elecciones al parlamento europeo en 1979 permitió la participación directa de los ciudadanos en la elección de los representantes europeos. Del mismo modo, la adopción de emblemas oficiales de carácter simbólico como la bandera y el himno o la celebración del Día Europeo fueron otras de las medidas impulsadas desde la Unión Europea para promover este sentimiento de identificación.

Tras dichas políticas llevadas a cabo desde la UE, el Tratado de Maastricht es un punto de inflexión en el proyecto europeo al marcar una nueva etapa, pasando de una integración basada fundamentalmente en aspectos económicos a una fase de integración política europea. La introducción de nuevas formas de cooperación entre los gobiernos de los Estados miembros así como por la incorporación de una ciudadanía europea lo atestiguan. La adquisición de la ciudadanía europea por parte de los individuos de los países miembros de la Unión va a conllevar derechos como por ejemplo moverse, o residir en cualquier estado miembro o incluso poder votar y ser candidato en elecciones locales y europeas. Con ello se pretendía aumentar el sentimiento de pertenencia de los ciudadanos y su participación en la comunidad, fomentando una conciencia europea. Ello se refleja incluso de manera simbólica en el cambio de denominación de "Comunidad Económica Europea" a "Unión Europea".

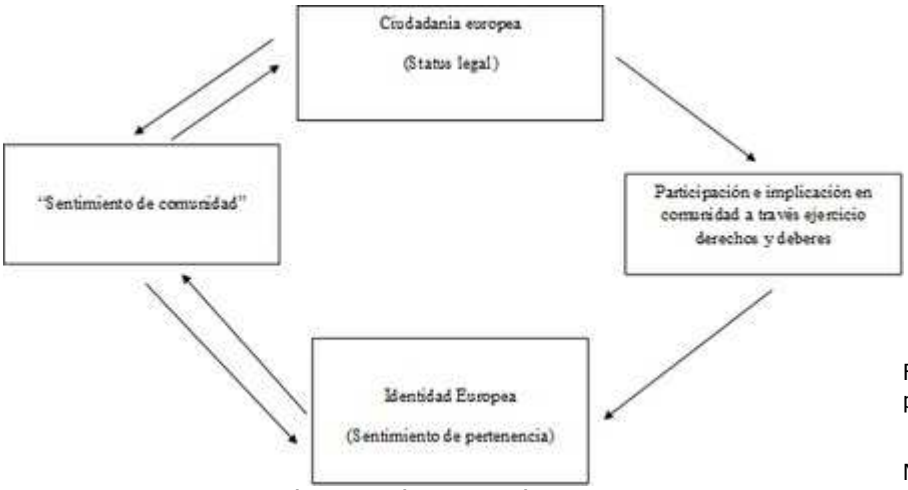
La introducción de la ciudadanía europea, además de los derechos y deberes comunes, introdujo el debate acerca de la legitimidad de la Unión Europea (Closa, 1998; McCrone, 1998; Delanty, 2000) conectando los conceptos de identidad y ciudadanía europea. Por un lado, la ciudadanía europea se ha justificado en la idea de su utilidad a la hora de incrementar la legitimidad de la Unión Europea (Closa, 1998:86), mientras que por otro, se ha puesto de manifiesto la necesidad de una identificación con la idea de Europa y sus instituciones para mejorar la legitimidad de la Unión (Bruter, 2005; Cerutti, 2011). Estas dos visiones se derivan de la consideración de que la última fuente de autoridad política descansa en las personas y que por ello, la ciudadanía política y la identidad van a ser aspectos cruciales para la legitimidad política de la UE (Beetham y Lord, 1998:6).

Esta conexión entre el concepto de identidad y ciudadanía europea ya fue puesta de manifiesto por Marshall y Bottomore (1992: 24) al señalar que el componente identitario es una dimensión de la ciudadanía cuando expresa que ésta se basa en la lealtad a una comunidad que se deriva del sentimiento de pertenencia a una comunidad. Posteriormente, los trabajos de Llamazares y Reinares (1998) y Llamazares y Sandells (2001) han señalado a la identidad europea como la variable de mayor importancia en la explicación de las actitudes de los ciudadanos hacia la ciudadanía europea. "La existencia de vínculos identitarios y afectivos con Europa facilitará el desarrollo de una politeya de ámbito europeo, pudiendo servir de base también para el fortalecimiento de una ciudadanía europea" (Llamazares y Reinares, 1998).

La causalidad de la relación de estos conceptos va a estar condicionada por la forma de entender cada uno de ellos. Tanto la identidad como la ciudadanía son conceptos complejos y con diferentes significados dependiendo del autor o teoría a la que se haga referencia. Por ello y a pesar de que se expondrán diversas definiciones de ambos, en este trabajo la definición de la ciudadanía se deriva de la concepción de status legal con unos derechos y deberes comunes (Marshall, 1950) frente a los vínculos afectivos o sentimiento de pertenencia que hacen referencia a la identidad. De esta forma, la principal relación a la que se prestará atención es a la que se muestra en el gráfico 1. La ciudadanía como un status legal que confiere ciertos derechos y deberes puede fomentar un sentimiento de

pertenencia a la comunidad a través del ejercicio de los mismos. Así, a través de la participación e implicación en la comunidad europea, el ciudadano puede desarrollar un sentimiento identitario de pertenencia y lealtad a su comunidad que, a su vez, refuerza el status legal de ciudadanía.

Gráfico 1. Relación de identidad europea y ciudadanía europea.



Fuente: Elaboración propia.

No hay que olvidar el contexto actual de crisis económica y política que está sufriendo Europa y que hace resurgir los debates acerca de la legitimidad de la Unión Europea y los sentimientos de identificación con la misma. Las medidas de austeridad que están siendo tomadas por los gobiernos para paliar los efectos de la crisis así como las intervenciones de la Troika están provocando, cambios en las actitudes de los ciudadanos hacia la Unión Europea. La desafección creciente entre la ciudadanía es palpable expresándose en la caída estrepitosa de la confianza en las instituciones europeas desde el inicio de la crisis[1]. La confianza de los ciudadanos en la UE ha descendido en todos los Estados miembros siendo especialmente intensa en los países del sur de Europa. En este sentido, cabría preguntarse si, al igual que las actitudes de apoyo de los ciudadanos hacia la UE, la identidad europea se ha visto afectada por esta crisis que comenzó siendo económica y como confirman estos resultados también puede considerarse institucional.

A lo largo de los últimos años se ha generado un intenso debate sobre la necesidad de una identificación con Europa y sus instituciones que refuercen las bases de legitimidad de la Unión para períodos de crisis como el actual. Tal como se señaló anteriormente, la inclusión de la ciudadanía europea en 1992 podría ser de utilidad a la hora de fomentar esa identidad europea perseguida por las instituciones, los intelectuales y políticos europeos. Por ello y, tras 20 años desde el Tratado de Maastricht, cabe reflexionar sobre las implicaciones de la ciudadanía en la identidad europea. A la luz del contexto actual también es necesario preguntarse si se ha conseguido desarrollar un sentimiento de identificación con Europa entre los ciudadanos capaz de superar el contexto actual que está viviendo Europa o si, por el contrario, dicha situación está desencadenando cambios no sólo en las actitudes hacia la UE sino también en la identidad de los ciudadanos europeos. Para intentar dar respuesta a estas cuestiones a continuación se definen los conceptos de identidad y ciudadanía europea poniendo de manifiesto sus diferencias y conexiones conceptuales. En la siguiente sección se llevan a cabo análisis descriptivos para conocer el sentimiento de ciudadanía de los europeos así como su identidad y los elementos que refuerzan ambos fenómenos y se termina con unas conclusiones de este trabajo.

2. Identidad y ciudadanía

La identidad europea es un concepto complejo, difícil de definir, al tratarse de una construcción en curso, un proceso activo e intrínseco a la vida social. Siguiendo a Brubaker y Cooper (2000:34): "La identidad sigue siendo un concepto ambiguo, que se explica con dificultad, contradictorio y cargado de connotaciones abstractas". Estos autores expresan su rechazo hacia la concepción de la identidad que asume su continuidad y permanencia y, por tanto, ignora su carácter social. Del mismo modo, no comparten la visión opuesta que enfatiza la idea de la identidad como un fenómeno fluido e inestable sin tener en cuenta la cristalización de esas identificaciones. Siguiendo esta idea, en los últimos años se han resaltado los procesos de creación de la identidad poniendo de manifiesto que no se tratan de atributos que la gente tiene y destacando su carácter dinámico (Hall, 1996; Brubaker y Cooper, 2000). En el caso de la identidad europea, ésta no se trata de un objeto que venga dado a los ciudadanos por el hecho de ser europeos sino que es un fenómeno producido en la interacción social de los individuos que conforman la UE creando un sentimiento de identificación hacia la misma y sus miembros.

Este proceso de identificación es el que experimentan los individuos al considerar a los que conforman su grupo como iguales. La psicología social y, en concreto, Tafjel (1981) en su teoría de la identidad social, fue pionera en el estudio de la categorización social y pertenencia a un grupo. El autor pone de manifiesto que los individuos forman parte de grupos excluyentes que enfatizan las diferencias de los "otros" y las semejanzas del "nosotros". De manera que la identidad social de un individuo va a derivarse del conocimiento de su pertenencia a ese grupo social y su apego emocional al mismo (Tafjel y Turner, 1979¸ Tafjel, 1981).

Esta idea de que la identificación con un grupo necesita de "otro", de un proceso de diferenciación para desarrollar una definición de sí mismo ha sido señalada por diversos autores (Hall, 1996; McCrone, 1998; Delanty, 2000). En el caso de la identidad europea, esta diferenciación y contraposición se ha realizado frente a las identidades nacionales de los estados miembros, donde los gobiernos de los mismos podían ver a la identidad europea como una amenaza para las lealtades de sus ciudadanos. De ahí que en el propio Tratado de Maastricht se incluyese un párrafo donde se ponía de manifiesto esta amenaza al declarar que "la Unión deberá respetar las identidades nacionales de los Estados miembros" (artículo F, punto 1).

Esta contraposición también se observa empíricamente cuando los datos derivados de los Eurobarómetros a lo largo de las dos últimas décadas muestran que los ciudadanos se identifican primariamente con su identidad nacional frente a la pequeña minoría (no llega a un 10 por ciento) que se identifica como europeo. La pregunta denominada Linz-Moreno ofrece a los encuestados la posibilidad de elegir entre su identidad nacional, la europea o una identidad dual que expresa su inclinación por ambas identidades. Los datos que se derivan de ella muestran que la identidad nacional prevalece sobre la europea, primando incluso la identificación nacional-europea entre el porcentaje de individuos, en ascenso en los últimos años, que mantienen una identidad dual.

No obstante, los investigadores que han analizado la relación entre las identidades nacionales y la europea obtienen conclusiones divergentes (Carey, 2002; Díez Medrano, 2003; Hooghe y Marks, 2005; De Vries y van Kersbergen, 2007). Por un lado, autores como Hewstone (1986) o Smith (1992) consideran que la identidad nacional puede ser un obstáculo para la identidad europea y creen que son incompatibles; mientras que por otro lado, otros investigadores (Díez Medrano y Gutiérrez, 2001; Díez Medrano, 2003; De Vries and van Kersbergen, 2007) argumentan que ambas identidades pueden ser compatibles e incluso, favorecer la identificación con el proyecto europeo.

La perspectiva que implica la incompatibilidad de las identidades nacionales con la identificación con Europa concibe el proceso de integración europeo de manera similar al de los Estados-nación que tuvo lugar en el siglo XIX. La nación puede caracterizarse de modo genérico en términos esencialmente socio - culturales e históricos donde los integrantes de un grupo social poseen un sentido de pertenencia a él por la identificación con valores comunes así como vínculos de solidaridad. La nación es, por tanto, una realidad de tipo simbólico socialmente construida, siendo de particular relevancia el sistema educativo en la enseñanza de la lengua e historia nacional (Linz y Stepan, 1996).

El hecho de que la Unión Europea no sea una nación que comparta una lengua o una historia común que ayude a desarrollar un sentimiento de identidad colectiva ha supuesto el énfasis en el sentimiento de comunidad que se deriva del estatus como ciudadano. Delanty (2000: 114-115) considera que Europa carece de los componentes de una cultura nacional como son el lenguaje, una historia compartida, la religión, un sistema educativo que hagan posible una identidad europea. Por ello, plantea la posibilidad de construir una identidad europea basada en el "patriotismo constitucional" de Habermas, es decir, una identificación con los valores y normas democráticas en lugar de con el territorio o las tradiciones culturales.

Michael Bruter (2003) también hace alusión a esta idea cuando diferencia en la identidad europea dos componentes: el "cívico" y el "cultural". Para el autor la identidad cívica se refiere "al grado por el cual los individuos se sienten ciudadanos de un sistema político Europeo cuyas normas, leyes y derechos tienen una influencia en su vida diaria" (2003:1155). Por otro lado, la identidad cultural es definida como "la percepción de los individuos de que los miembros europeos son más cercanos a ellos que los no-europeos" (2003: 1155-1156).

Este carácter cívico de la identidad alude a la idea de ser un ciudadano europeo. Siguiendo la concepción clásica de Marshall (1950), la ciudadanía es descrita como un status que adquieren los individuos que son parte de una comunidad. La concepción de ciudadanía de Marshall enfatiza la posesión de unos derechos, que el autor clasifica en tres: derechos civiles, políticos y sociales. Sin embargo, esta concepción ha sido criticada por su pasividad y en los últimos años se ha destacado la necesidad de complementar esta idea con una concepción más "activa" que implique al ciudadano en su comunidad. En este sentido, Leca (1990) analiza los dos elementos necesarios para desarrollar un sentido de pertenencia directa con la comunidad: sentirse incluido en dicha comunidad y ser reconocido como miembro de la misma por los demás. Así, los individuos de la comunidad europea comparten los derechos y deberes que les confiere la ciudadanía, lo que conlleva un "nosotros" común que puede desarrollar un sentimiento de identidad colectiva común, es decir, de identidad europea. Tal y como afirma O´Leary (1996), la

ciudadanía europea puede considerarse un concepto que evoluciona desde la libre circulación de personas hasta una identidad.

Esta idea enfatiza que para el desarrollo de un vínculo afectivo no basta con la pertenencia a una comunidad, con el mero status legal de la ciudadanía sino que requiere la implicación y participación. Es a través de la interacción social de los ciudadanos, al involucrarse en los asuntos de su comunidad cuando la ciudadanía será clave para el desarrollo de la identidad. Ser consciente de la categoría de ciudadano y lo que ello conlleva ayudará a que éste se identifique con su grupo en contraposición a los "otros" y desarrolle sentimientos de pertenencia hacia su comunidad.

Chantal Mouffe (1992) también distingue estas dos concepciones e incorpora una nueva forma de ciudadanía entendida, no como un estatus meramente legal, sino como una forma de identificación con un conjunto de valores ético-políticos. Lo más interesante de su perspectiva es su propuesta de diferentes comunidades políticas en base a dichos principios y reglas formales de la res pública. Esta idea puede ser de utilidad a la hora de distinguir entre el sentimiento de ciudadanía que descansaría en el compromiso de lealtad hacia las reglas de las que forman parte como ciudadanos europeos, de los lazos afectivos y lealtades que se derivan de la identidad europea y que puede basarse en otros componentes.

Aunque esta última idea será la que se explore en este trabajo, hay que tener presente que la relación entre ambos conceptos, ciudadanía e identidad, puede reforzarse en ambos sentidos. Como se ha puesto de manifiesto anteriormente, el establecimiento y la práctica de la ciudadanía europea refuerzan la idea de comunidad de los europeos, precediendo el sentimiento de comunidad política al de comunidad social derivada de una identidad colectiva. Esta visión es compartida por David Easton (1965:185-186) al considerar que "una comunidad política podría preceder y convertirse en una condición para el desarrollo de un sentimiento de comunidad". Según el autor, la identidad, podría traducirse como un "un sentimiento de pertenencia conjunta a un grupo que, dado que comparte una estructura política común, comparte también un destino político" (1965: 185).

Del mismo modo, ambos conceptos han sido ligados en los debates surgidos sobre la legitimidad democrática de la UE, justificando la utilidad de la ciudadanía a la hora de incrementar la legitimidad de la Unión Europea (Closa, 1998:86) mientras que también ha surgido el cuestionamiento sobre la necesidad de una identificación con la idea de Europa y sus instituciones para mejorar la legitimidad de la Unión (Bruter 2005; Cerutti 2011).

Como se ha destacado, existen diferentes posturas en el debate acerca de la relación entre la identidad y la ciudadanía y sus posibles implicaciones. Lo que sí parece estar claro es que ambos conceptos se encuentran relacionados. Pero, aparte de que la ciudadanía sea un status que conlleve unos derechos y obligaciones, ¿ponen en práctica dichos derechos? Y lo que es más importante, ¿se sienten ciudadanos de la UE?, ¿comparten unos valores comunes? En el siguiente apartado y a través de datos empíricos de los eurobarómetros se analizará la ciudadanía explorando el sentimiento de ser ciudadano de los europeos, es decir, su sentido de comunidad así como el ejercicio real de interacciones sociales, etc. que puede reforzar dicho sentimiento. Por otro lado, se examinará la identidad europea de los ciudadanos y su significado. Todo ello sin olvidar el contexto actual de crisis económica y política para lo que se utilizarán datos de años anteriores a la crisis y actuales.

3. Un análisis empírico de la ciudadanía y la identidad

Ciudadanía

El sentimiento de ciudadanía implica, tal y como se ha destacado anteriormente, la aceptación de los derechos y obligaciones que se derivan de dicho estatus. Dado que han transcurrido 20 años desde la implementación de la ciudadanía con el Tratado de Maastricht, sería lógico pensar que a lo largo del tiempo y con la participación y disfrute de dichos derechos se ha desarrollado un sentimiento de ciudadanía que, siguiendo esta lógica, incrementará cuanto más tiempo seas miembro de la UE. A ello hay que añadir el hecho de que las generaciones más jóvenes de los países miembros que pertenecen a la UE desde más tiempo han nacido y se han socializado como ciudadanos europeos disfrutando en mayor medida de las oportunidades de movilidad que les brinda ser miembros de la UE ya sea en términos de viajes, trabajo o estudios, por lo que dicho sentimiento será mayor entre este grupo de edad y, a la vez, puede significar un incremento de dicho sentimientos en estos países.

Sin embargo, los datos del eurobarómetro del año 2012 (77.3) no confirman plenamente estas hipótesis. Los resultados muestran cómo el porcentaje de individuos que se sienten ciudadanos de la UE es de media un 61 por ciento. Estos datos cambian si se tiene en cuenta la edad y la nacionalidad de los encuestados. En el caso de la edad, el porcentaje de aquellos que no se sienten ciudadanos de la UE es superior entre los individuos mayores de 40 años (68 por ciento) frente a los más jóvenes (un 32 por ciento). Aunque parece lógico pensar que el conocimiento de los derechos y deberes que conlleva la ciudadanía es un requisito necesario para su ejercicio, llama la atención que menos de la mitad de los individuos (47 por ciento) conocen cuáles son sus derechos como ciudadanos europeos y a un 62 por ciento les gustaría saber más acerca de los mismos. Esto podría explicar que a pesar de la implementación de la ciudadanía durante un amplio período de tiempo en un gran número de países, con la excepción de los últimos procesos de ampliación de la UE, el status de ciudadano no ha cristalizado en un sentimiento de pertenencia.

Si nos fijamos en el país de procedencia de los encuestados[2], son los ciudadanos que llevan mayor tiempo siendo miembros de la UE los que, en términos generales, se sienten en mayor medida ciudadanos europeos, superando la media de 67 por ciento en 2004. De los seis países fundadores de la UE tan sólo los ciudadanos de Holanda se encuentra en posiciones inferiores a la media aunque no llegan a los porcentajes inferiores al 40 por ciento de países que se incorporaron ese mismo año (2004) como Letonia y Estonia. Sin embargo, si bien los países que se incorporaron a la UE en 2004 han aumentado sus sentimientos de ciudadanía o se han mantenido en valores cercanos, las destacadas excepciones de Hungría con un descenso del 20 por ciento y, por el contrario, Letonia y

Estonia con el ascenso del sentimiento de ciudadano de un 19 y un 27 por ciento respectivamente, ponen de manifiesto que no existe un patrón uniforme. A ello se une el descenso de los individuos que se sienten ciudadanos europeos de países que son miembros de la UE desde hace un largo período de tiempo, principalmente entre los países del sur de Europa, donde un país fundador como Italia disminuye en más de 30 puntos porcentuales su sentimiento como ciudadano y Grecia, Portugal o Irlanda lo hacen alrededor de 20 puntos.

La conclusión que sugieren estos resultados es que la crisis que está aconteciendo actualmente en Europa no sólo está teniendo consecuencias en las actitudes de los individuos, como se comprobó anteriormente, sino que también tiene sus implicaciones en un aspecto como en el sentimiento ciudadano. Ahora bien, si partimos de la idea de que es la implicación y participación de los ciudadanos en la comunidad lo que reforzará los lazos de pertenencia a la misma, ¿es esta visión compartida por los ciudadanos?, ¿qué elementos son los señalados por los ciudadanos europeos como los más importantes para reforzar el sentimiento de comunidad?

Los datos del eurobarómetro[3] señalan los beneficios sociales los más valorados a la hora de reforzar el sentimiento de ciudadanía de los europeos. El hecho de compartir un sistema de protección social europeo destaca por ser la respuesta elegida en mayor medida (40 por ciento) por encima de una jubilación y pensión que se pueda disfrutar en toda la UE (20 por ciento) o un servicio de emergencias común (19 por ciento). Los beneficios económicos que se derivan de un mercado común como el disfrutar de unos precios homogéneos es la otra opción elegida por los ciudadanos. Estos resultados parecen estar en línea con la concepción de la ciudadanía como status del que se derivan unos derechos comunes. Las opciones que resaltan un carácter participativo de la ciudadanía como votar en las elecciones o participar en debates nacionales sobre el futuro de Europa son elegidas en porcentajes inferiores, un 14 y 11 por ciento respectivamente.

Una vez que se han descrito los componentes que refuerzan el sentimiento de comunidad según los ciudadanos, cabe pensar que para que se desarrollen unos lazos afectivos que conlleven a la identidad europea las interacciones sociales entre los individuos son un aspecto indispensable. Pero, ¿cuáles son las interacciones entre los ciudadanos europeos?, ¿comparten unos valores comunes que pueden cristalizar en una identidad europea común? En los datos analizados[4], se observa cómo tan sólo la mitad de los encuestados dicen haber mantenido interacciones sociales con personas de otro país europeo en los últimos doce meses. A pesar de disfrutar del derecho de visitar otros países de la UE libremente, tan sólo un 45 por ciento de los ciudadanos ha llevado a cabo dicha actividad. Por último, es reseñable que el porcentaje de europeos que se consideran muy o bastante cercanos a los demás en cuanto a los valores que comparten es del 53[5] por ciento frente a casi un 40 por ciento que creen que están bastante distantes unos de otros. Estos resultados sugieren que la concepción de Mouffe (1992) de comunidad política que comparte unos valores ético-políticos comunes parece no predominar en el caso de los ciudadanos europeos.

La conclusión que se extraen de estos sencillos análisis es que, a pesar de que todos los individuos de los estados miembros de la UE son considerados ciudadanos europeos formalmente, poco más de la mitad de los mismos se siente como tales y consideran que comparten unos valores similares. Del mismo modo y, con unos datos limitados, un porcentaje similar no participa activamente de algunos de los derechos que se derivan de dicha ciudadanía como el poder visitar otros países de la UE, aunque ello puede deberse a limitaciones económicas, o mantener interacciones con otros ciudadanos europeos.

Identidad

Una vez que se ha analizado el sentimiento de ciudadanía de los individuos que conforman la UE y los elementos que pueden reforzarla y promover una identidad, se van a mostrar los resultados cuando se hace alusión específicamente a la identidad europea. Hay que resaltar que la identidad es una cuestión compleja de medir y en los estudios acerca de los nacionalismos y las identidades nacionales han sido aplicados diversos instrumentos que entienden la identidad de forma diferente (Ruiz Jiménez, 2007). Por ello, en este trabajo utilizaremos dos de ellos: la denominada escala Linz-Moreno y la escala de apego/adhesión. A través de la denominada Linz-Moreno y, al tratarse de respuestas excluyentes, se pretende medir la identificación con Europa y, al mismo tiempo analizar su compatibilidad o incompatibilidad con las identidades nacionales mientras que la escala de adhesión/apego hacia la UE permite conocer la identificación de los individuos con su país y con la UE sin que tengan que elegir entre ambas lealtades.

Como una primera aproximación[6], se observa que los encuestados se decantan mayoritariamente por su identidad nacional (entre el 48 por ciento en 2010 y el 41 por ciento en 2012) cuando deben elegir entre ésta y la europea (un 2-3 por ciento). Esta elección se mantiene incluso a la hora de identificarse con una identidad dual, donde los porcentajes de la respuesta que antepone la identidad nacional a la europea son claramente superiores, con porcentajes superiores al 40 por ciento frente a un 6 por ciento. Si se compara la evolución de estos resultados, se observa que apenas se han producido cambios, por lo que parece que el contexto de crisis no ha derivado en un cambio en la identidad de los ciudadanos como si que ha sucedido en el caso de otras actitudes hacia la Unión Europea.

Lo más destacable de estos datos es el bajo porcentaje de personas que se sienten "solo europeos", no superando el 3 por ciento ni en el año 2007 cuando aún no había comenzado la situación actual de crisis europea. Del mismo modo, es reseñable la incorporación de la respuesta "ninguna identidad" a partir del 2010 que, a pesar de ser elegido por un porcentaje ínfimo de los encuestados, se trata de más de la mitad en comparación con la identidad europea.

Tal y como se ha mencionado anteriormente, este indicador obliga al individuo a posicionarse eligiendo entre una u otra opción. Por ello, se utiliza también la escala de apego o adhesión para analizar en qué medida los europeos se identifican con su país y con la UE cuando no se ven obligados a elegir entre una u otra opción[7]. En términos generales se confirma la tendencia de identificarse en mayor medida con su país que con la UE, aunque las diferencias porcentuales varían en comparación con la escala Linz-Moreno. Si bien son el porcentaje de personas que se identifican mucho o bastante con su país superan el 90 por ciento, el número de personas que se identifican

con la UE se sitúa en torno al 50 por ciento frente al 3 por ciento que lo hacían en el indicador anterior.

Las conclusiones que se pueden extraer de estos resultados son principalmente dos. Por un lado, se observa cómo la identidad europea es un fenómeno que no ha tenido gran calado entre los europeos al compararla con las identidades nacionales. Los ciudadanos de los estados miembros siguen identificándose en mayor medida con su país de procedencia que con la UE independientemente de si es una opción excluyente o compatible. Por otro lado, los resultados sugieren que el impacto de la crisis económica y política no ha sido tan intenso como en el caso de la confianza en la UE o el sentimiento de ciudadanía. Esto último podría deberse al significado o los componentes que conforman la identidad europea. Michael Bruter (2003) diferencia en la identidad europea dos componentes: el "cívico" y el "cultural". A estas dos visiones se ha añadido el carácter "instrumental" que se ha atribuido tanto a las actitudes de apoyo hacia la UE (Anderson y Reichter, 1995; Gabel y Palmer, 1995) como al surgimiento de la identidad europea (Ruiz Jiménez, 2005).

De acuerdo con el aspecto cultural, la identificación con Europa se basa en la pre-existencia de una comunidad étnica que comparte unos elementos étnico-culturales comunes para todos los miembros de la Unión Europea como tradiciones culturales, una historia común o una herencia religiosa. En segundo lugar, el componente "cívico" se basa en el compromiso con los valores compartidos por la Unión Europea, donde los ciudadanos que se identifiquen en mayor medida con la identidad europea le darán mayor importancia a los valores democráticos, el respeto a las leyes, a los derechos humanos, a las instituciones europeas, etc. Este componente cívico, como se expuso en la parte teórica de este trabajo, estaría relacionado con la ciudadanía europea al ser entendida como una comunidad política con unas instituciones, valores y derechos comunes. Por último, la visión instrumental se corresponde con la idea de que las identidades dependen de la percepción sobre las consecuencias positivas o ganancias que se derivan de pertenecer a la UE, por lo que cobran importancia las variables relativas a la percepción de seguridad o de beneficios económicos.

Los datos[8] muestran que a la hora de señalar los componentes más importantes que forman la identidad europea, el económico que se deriva de compartir una moneda única es el elegido por un mayor porcentaje de individuos (42 por ciento), aunque seguido de los valores democráticos con una pequeña diferencia (40 por ciento). La historia y la cultura son también destacados como importantes aunque en menor medida (27 y 25 por ciento respectivamente). Estos resultados enfatizan el componente "cívico" de la identidad y, por tanto, destacan la importancia de la ciudadanía a la hora de promover un sentimiento de comunidad común que se refuercen los vínculos afectivos de la identidad europea.

El efecto de la ciudadanía en la identidad europea

A continuación figura el modelo que analiza el efecto de la ciudadanía en la identidad europea. La identidad europea como variable dependiente se medirá a través de la escala de adhesión a la UE mientras que la ciudadanía se medirá a través de tres variables. En primer lugar se ha estudiado el peso de sentirse ciudadano sobre la identidad europea. En segundo lugar, se analiza el efecto de las interacciones sociales entre ciudadanos de la UE, entendiendo así la puesta en práctica de los derechos y beneficios que se derivan de la misma. Por último, se incluye el peso que tiene el hecho de compartir unos valores comunes. A pesar de que en este trabajo la ciudadanía se ha entendido como un status legal del que se derivan unos derechos y deberes y dadas las limitaciones de los datos y la imposibilidad de analizar dicho concepto en base a esa definición, estas tres variables pueden considerarse una primera aproximación para analizar el efecto de la ciudadanía en la identidad. También se han incluido como variables de control la edad y la educación, a las que se presupone un efecto negativo y positivo respectivamente. Se ha incorporado como variable socioeconómica la ocupación donde se espera un efecto positivo en los profesionales y directores y el género aunque no se tiene una hipótesis preconcebida sobre su efecto.

En el modelo de regresión logística llevado a cabo[9], donde se observan las variables que se asocian con la identidad europea, las tres variables relativas a la ciudadanía se asocian significativa y positivamente con la identidad europea, aunque el nivel de significatividad es menor para la variable que mide las interacciones sociales con personas de otros países de la UE. En cuanto a las variables de control, el sexo o la edad no son relevantes, mientras que los años de educación sí tiene un efecto positivo en la identidad europea. Por último, el hecho de tener una ocupación como director, profesional o estudiante aumentará la probabilidad de identificarse con la UE en comparación con estar desempleado por las ventajas que le puede ofrecer el mercado único atendiendo a la perspectiva instrumental.

A pesar de que la capacidad predictiva del modelo es modesta (0,362 R cuadrado de Nagelkerke), con él se ha confirmado la relación entre la ciudadanía y la identidad europea. Los datos, a pesar de sus limitaciones que no hay que olvidar, ponen de manifiesto que es el sentirse ciudadano lo que aumenta en mayor medida la probabilidad de identificarse con la UE. Ello enfatiza la noción de considerar a la ciudadanía más allá de un constructo legal y aludir a la idea de una ciudadanía subjetiva que se deriva del sentimiento de los individuos que la conforman como parte de una comunidad. Centrándonos en otras variables, la educación y ciertas ocupaciones profesionales como directores, profesionales o estudiantes se pueden asociar a la identidad europea por su carácter instrumental. Los beneficios que ofrece la UE a los estudiantes, directores y profesionales y aquellos con mayor formación en términos de movilidad u oportunidades de encontrar trabajo pueden generar actitudes positivas hacia la UE que cristalicen en una identidad europea.

4. Conclusiones

A lo largo de este trabajo se ha hecho hincapié en la relación existente entre la identidad europea y la ciudadanía, poniendo de manifiesto cómo la literatura científica ha observado la asociación de estos conceptos en ambos sentidos. Así, el sentimiento de comunidad política que se puede derivar de la ciudadanía puede fomentar los lazos afectivos que implica la identidad europea y, del mismo modo, dichos vínculos promueven el sentimiento de pertenencia a la comunidad europea. Los análisis llevados a cabo confirman la existencia de dicha relación aunque,

desafortunadamente con los datos disponibles no es posible establecer la causalidad de la misma. No obstante, estos resultados son una primera exploración que permiten destacar la importancia de los sentimientos de vinculación de los individuos, superando el carácter legal de un concepto como el de ciudadanía europea impulsado por parte de las élites para fomentar la legitimidad y la conciencia europea. Por último, se ha contrastado el posible efecto de la crisis económica e institucional, observando que son las actitudes hacia la UE (confianza hacia la UE) y el sentimiento de ciudadanía los más afectados por dicho contexto mientras que la identidad europea apenas disminuye. En este sentido, y a falta de un análisis en mayor profundidad, estos datos invitan a la reflexión de si las diferencias en el impacto de la crisis descansan en la concepción de la identidad y el sentimiento de ciudadanía de manera distinta por parte de los individuos tal y como sugiere Mouffe (1992) o si se debe a la medición y los indicadores utilizados. En una primera aproximación parece que los datos sugieren que el sentimiento de ciudadanía se distingue del sentimiento identitario. El sentimiento de ser ciudadano se deriva fundamentalmente del hecho de compartir unos valores comunes, una comunidad legal, mientras que la identidad se conforma de diversos componentes étnicos, cívicos, culturales, etc. Además, hay que tener en cuenta que los resultados difieren entre los estados miembros, tanto en cuanto a sus valores de partida como al impacto de la crisis donde destacan los países del sur de Europa como los más afectados. Por tanto, la falta de un patrón uniforme y las limitaciones de los datos utilizados muestran la necesidad de continuar explorando y analizando la conexión entre los dos conceptos estudiados y el posible impacto de la crisis.

Volver

Referencias

Anderson, Christopher y Shawn M. Reichert. (1995). "Economic benefits and support for membership in the EU: a cross-national analysis", *Journal of Public Policy*. 15: 231–49

Beetham, David y Christopher Lord. (1998). *Legitimacy and the EU*. London: Longman.

Brubaker, Rogers y Frederick Cooper. (2000). "Beyond "Identity"", *Theory and Society.*29: 1-47

Bruter, Michael. (2003). "Winning hearts and Minds for Europe. The impact of news and symbols on civic and Cultural European identity", *Comparative Political Studies* 36: 1148-1179.

- (2005). *Citizens of Europe? The emergence of a mass European identity.*

Houndmills: Palgrave Macmillan.

Carey, Sean. (2002). "Undivided loyalties: is national identity an obstacle to European integration?" *European Union Politics*, 3: 387–413.

Cerutti, Furio. (2011). "How not to (mis)understand political identity in the European Union", en F. Cerutti, S. Lucarelli, y V. A. Schmidt eds., *Debating political*

identity and legitimacy in the European Union, New York: Routledge, 3-15.

Closa, Carlos. (1998). "La ciudadanía europea: el estatuto de un sujeto político

inacabado", en I. Llamazares y F. Reinares eds., *Aspectos políticos y sociales de*

la integración europea, Valencia: Tirant lo Blanch.

De Vries, Catherine and Kees van Kersbergen. (2007). "Interests, identity and political allegiance in the European Union", *Acta Politica*, 42: 307–328.

Delanty, Gerard. (2000). *Citizenship in a global age: society, culture, politics*.

Buckingham: Open University Press.

Diez Medrano, Juan. (2003). *Framing Europe: attitudes to european integration in*

Germany, Spain and the United Kingdom. Princeton, NJ: Princeton University

Press.

Diez Medrano, Juan and Paula Gutiérrez. (2001). "Nested identities: national and

European identity in Spain" *Ethnic and Racial Studies*, 24: 753–778.

Easton, David. (1965). *A systems analysis of political life*. Chicago: The University of Chicago Press.

Gabel, Matthew y Harvey Palmer. (1995). "Understanding variation in public support for european integration", *European Journal of Political Research,* 27: 3–19.

Hall Stuart. (1996). "Introduction: Who needs identity?" en Hall, Stuart and du Paul gay eds., *Questions of cultural identity*, London: Sage.

Hewstone, Miles. (1986). *Understanding attitudes to the European community*.

Cambridge: Cambridge University Press.

Hooghe, Liesbet y Gary Marks. (2005). "Calculation, community and cues: public

opinion and European integration", *European Union Politics,* 6: 421–445.

Leca, Jean. (1990). "Individualism and citizenship", en Pierre Birnbaum y Jean Leca eds., *Individualism. Theories and methods*, Oxford: Oxford University Press, 141-

189.

Linz, Juan J. y Stepan, Alfred. (1996). *Problems of democratic transition and*

consolidation. Southern Europe, South America, and post-communist Europe

Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Llamazares, Iván y Fernando Reinares. (1997). "Identificaciones territoriales, ciudadanía europea y opinión pública", en I. Llamazares y F. Reinares, eds., *Aspectos políticos y sociales de la integración europea,* Valencia: Tirant lo Blanch.

Llamazares, Iván y Rickard Sandells. (2001). "Preferencias partidistas, clivages políticos y orientaciones hacia la ciudadanía europea", en C. Closa, ed., *La europeización del sistema político español*, Madrid: Itsmo.

Marshall, Thomas. H. (1950). *Citizenship and social class: and other essays*. Cambridge: Cambridge University Press.

Marshall, Thomas. H. y Tom Bottomore. (1992). *Citizenship and social class*. Londres: Pluto Press.

McCrone, David. (1998). *The Sociology of Nationalism*. London and New York,

Routledge.

Mouffe, Chantal. (1992). *Democratic Citizenship and the Political Community,* en

Chantal Mouffe, ed., *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship,*

Community, London: Verso, 225-239.

O`Learly, Síofra. (1996). *The Evolving Concept of Community Citizenship*. The Hague: Kluwer Law International.

Ruiz Jiménez, Antonia. (2005). "Identidad europea y lealtad a la nación. Un compromiso posible", *Revista Española de Ciencia Política*, 99-127.

- (2007). "Los instrumentos de medida de las identidades en los estudios del CIS y el Eurobarómetro: problemas de validez de la denominada escala Moreno", *Revista de Investigaciones Sociológicas*, 161-182.

Smith, Anthony D. (1992). "National identity and the idea of European unity"

International Affairs, 68: 55-76.

Tafjel, Henri. (1981). *Human Groups and Social Categories*. Cambridge: Cambridge

University Press.

Tafjel, Henri y John Turner. (1979). "An integrative theory of intergroup conflict" en

William Austin y Stephen Worchel, eds., *The Social Psychology of Intergroup*

Relations. Monterey: Brooks-Cole, 33-53.

Volver

Notas

[1] Según datos del eurobarómetro correspondientes a los años 2007 y 2012 (67.2 (QA16.7) y 77.3 (QA13.4)).

[2] Ver gráfico 1 en el anexo.

[3] Ver tabla 1 en el anexo

[4] Ver tabla 2 en el anexo

[5] Datos de la pregunta QE4 en el Eurobarómetro 77.3 del año 2012.

[6] Ver tabla 3 en el anexo.

[7] Ver tabla 4 en el anexo.

[8] Ver tabla 5 en el anexo.

[9] Ver tabla 6 en el anexo.

Volver

Resumen:
Los vínculos afectivos de los ciudadanos con su comunidad son un factor clave a la hora de definir la pertenencia de los individuos a su comunidad política. En el contexto de crisis económica que está sufriendo Europa en la actualidad, con consecuencias tales como una disminución de las actitudes de apoyo hacia la Unión Europea así como poniendo de manifiesto una importante pérdida de legitimidad por parte de las instituciones europeas, este estudio pretende explorar la identidad europea de los ciudadanos prestando especial atención a su conexión con la ciudadanía europea y al posible impacto de la crisis económica en ambos fenómenos. El estudio se divide en una primera parte teórica donde se ponen en conexión estos dos conceptos y otra empírica basada en datos de encuestas.

Palabras clave:
Identidad, Unión Europea, ciudadanía, actitudes, crisis.

Abstract:
he emotional ties between citizens and their community are a key factor in defining the membership of individuals to their political community. In the current context of economic crisis, with consequences such as a decrease in pro-European attitudes as well as a significant loss of legitimacy by the European institutions, this study aims to explore European identity of citizens with special attention to its connection with European citizenship and the possible impact of the economic crisis on both phenomena. The study is divided into a theoretical part where they connect these two concepts and the other based on empirical survey data.

Keywords:
Identity, European Union, Citizenship, attitudes, crisis.

Fecha de recepción: 25/02/2014

Fecha de aceptación: 19/08/2014

Volver

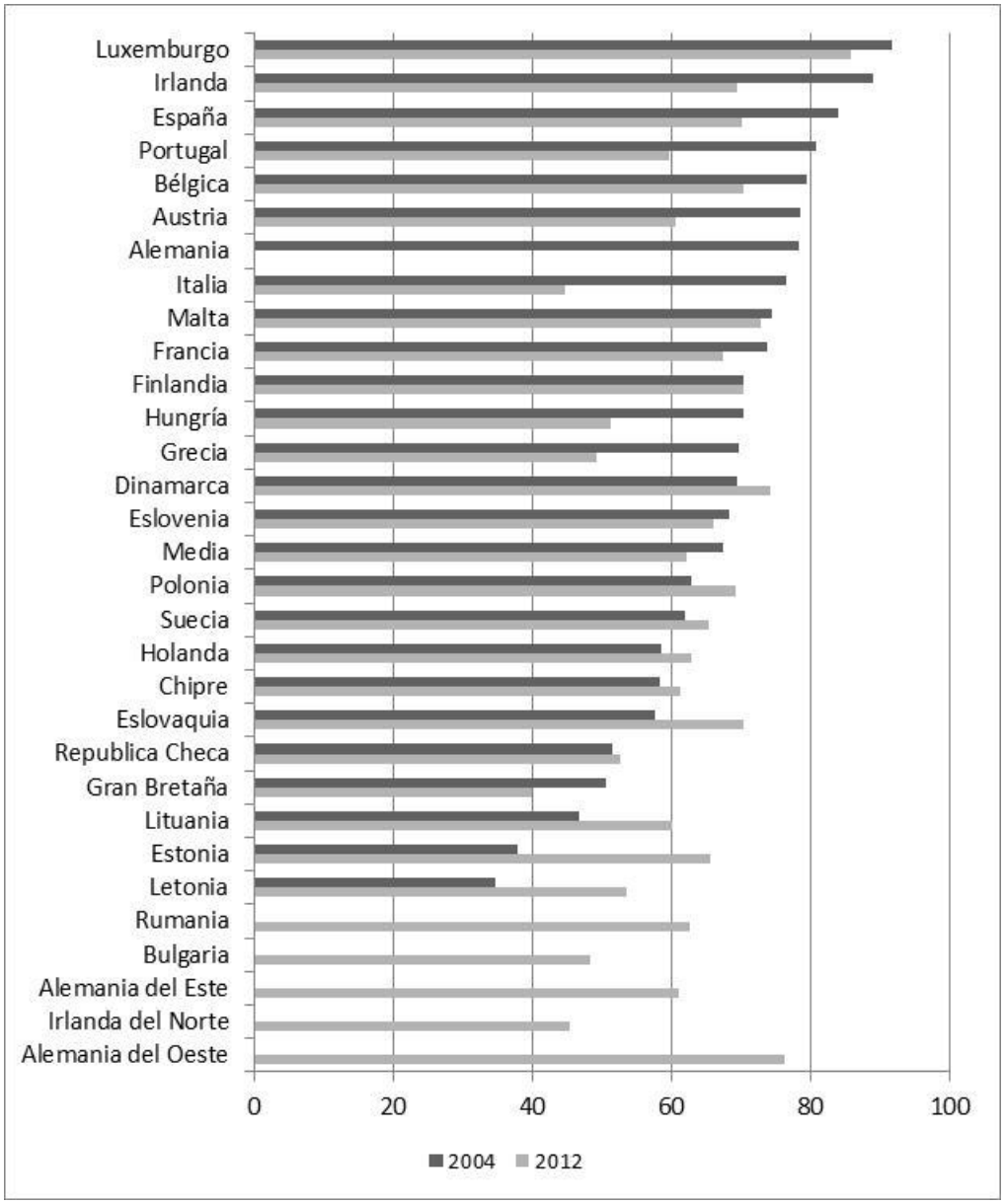
Imprimir

© Circunstancia. Año XII - Nº 35 – Septiembre 2014

La identidad europea de los ciudadanos. Marta Paradés Martín

ANEXO

Gráfico 1. Evolución sentimiento de ciudadano europeo 2004-2012 (%).



Nota: Los países están ordenados de mayor a menor sentimiento como ciudadano europeo en 2004.
Nota[2]: Rumanía y Bulgaria se incorporan a la UE en 2007. Las distinciones entre Alemania del Este y Oeste e Irlanda del Norte no se realizaban en 2004.
Fuente: Elaboración propia con datos del Eurobarómetro (Flash 162 y 77.3).

Tabla 1. Elementos reforzadores sentimiento de ser ciudadano europeo, 2012 (%).

Votar en todas las elecciones	13,5
Sistema de protección social europeo	40,5
Presidente de la UE electo	14,3
Embajadas europeas	5,5
Servicio de emergencias europeo	19,4
Curso de educación cívica europeo	14,0
Móvil en toda UE al mismo precio	20,3
Comprar online en toda UE al mismo precio y legislación	14,3
Ganar un premio Nobel	2,7
Presidente de la Comisión Europea con discurso en tv	5,1
Parlamento Europeo que pueda decidir sobre los impuestos de la UE	10,3
Jubilación y pensión en Unión Europea	24,9
Tarjeta de identidad europea	17,3
Participar en debates nacionales sobre el futuro de Europa	10,7
Un ejército europeo	7,9
Otras	1,9
No quiere/no se siente ciudadano/a europeo/a	6,1
Ninguno	7,2
No sabe	6,8
Total (n)	26637

Fuente: Elaboración propia con datos del Eurobarómetro (77.3)

Tabla 2. Actividades realizadas en los últimos 12 meses, 2012 (%).

	Sí, varias ocasiones	Sí, una o dos veces	No	No sabe	Total (n)
Visitado otro país UE	22,0	23,7	54,0	,2	100 (26637)
Leído un libro, revista, periódico en otro idioma	20,9	11,4	67,4	,3	100 (26637)
Relaciones sociales con personas otro país UE	32,1	18,2	49,3	,4	100 (26637)
Visto programas tv en otro idioma	39,2	11,6	48,9	,3	100 (26637)
Compra online de otro país UE	13,6	10,0	75,9	,4	100 (26637)

Fuente: Elaboración propia con datos del Eurobarómetro (77.3)

Tabla 3. Evolución de la identidad europea, dual y nacional, 2007-2012 (%).

	2007	2010	2012
Solo de su nacionalidad	45	48	41,6
Su nacionalidad y europeo	43,5	40,6	47,3
Europeo y su nacionalidad	6,7	6,1	5,9
Solo europeo	3	2,7	2,3
Ninguna	-	1,4	1,5
No sabe	1,9	1,2	1,4
Total (n)	100 (26746)	100 (26556)	100 (26556)

Fuente: Elaboración propia con datos del Eurobarómetro (67.1, 73.4 y 77.3)

Tabla 4. Evolución del apego a su ciudad, país y UE, 2007-2012 (%).

	2007			2012		
	Apego ciudad	Apego país	Apego EU	Apego ciudad	Apego país	Apego EU
Mucho	56,0	61,8	12,3	52,4	57,1	8,5
Bastante	32,4	31,1	37,5	36,4	35,1	36,2
Poco	8,9	5,5	33,9	9,0	6,1	37,9
Nada	2,1	1,0	13,5	2,0	1,4	15,6
No sabe	,5	,5	2,8	,3	,3	1,9
Total	100 (26617)	100 (26617)	100 (26617)	100 (26637)	100 (26637)	100 (26637)
Mucho/bastante	88,4	92,9	49,7	88,7	92,2	44,6
Poco/nada	11,1	6,6	47,4	11,0	7,5	53,5

Fuente: Elaboración propia con datos del Eurobarómetro (67.1 y 77.3)

Tabla 5. Elementos que componen la identidad europea, 2012 (%).

La historia	27,3
La geografía	21,1
Los valores democráticos	40,3
El himno europeo	7,2
La bandera europea	18,5
La moneda única, el euro	42,4
El lema de la Unión Europea "unida en la diversidad"	12,8
El éxito de la economía europea	19
La cultura	25,4
Otro	0,8
Ninguno	4,5
NS	5,3
Total	26637

Fuente: Elaboración propia con datos del Eurobarómetro (77.3)

Tabla 6. Modelo de regresión logística para la identidad europea, 2012.

Ciudadanía	
Sentimiento ciudadano	2,444***
	(0,035)
Valores compartidos	0,647***
	(0,029)
Interacciones sociales	0,093**
	(0,030)
Hombre	0,070
	(0,030)
Edad	0,000
	(0,001)
Años educación	0,004 **
	(0,001)
Ocupación	
Estudiante	0,251***
	(0,076)
Jubilado	0,147*
	(0,057)
Trabajador cuenta propia	0,148
	(0,064)
Obrero	-0,020
	(0,057)
Directores/Profesionales	0,239 ***
	(0,058)
Empleados	0,135 *
	(0,049)
Constante	-2,529 ***
	(0,081)
R cuadrado de Nagelkerke	0,362

Fuente: Elaboración propia con datos del Eurobarómetro (77.3)
Nota: Los datos reflejan los coeficientes de regresión. Entre paréntesis figuran los errores estándar. Categoría de referencia de ocupación "desempleado"
*** p<0.001; ** p<0.05; * p<0.10

Circunstancia. Año XII - Nº 35 - Septiembre 2014

Artículos

MONITOREO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN BRASIL: ¿INSTRUMENTO DE PROMOCIÓN DE LA TRANSPARENCIA Y DEL *ACCOUNTABILITY* U OBJETO NORMATIVO?

Marco Aurélio Marques Ferreira, Ambrozina de Abreu Pereira Silva y Anderson de Oliveira.

Resumen-Palabras clave / Abstract-Keywords / Fechas

1. Introducción.
2. Revisión de la Literatura.
2.1. Plan Plurianual: aspectos normativos y potencial para la promoción del accountability.
2.2. Accountability, Transparencia y Participación Social.
3. Descripción metodológica.
4. Análisis y Discusión de los resultados.
4.1. Estructura del Sistema Responsable del Monitoreo del PPA.
4.2. Funciones de Monitoreo y Evaluación del Sistema.
4.3. La Participación de la Sociedad en el Monitoreo de las Políticas Públicas.
5. Conclusión.
Referencias.

1. Introducción[1]

En las últimas décadas, especialmente a partir de la crisis mundial de 1970, la gestión pública ha pasado por intensas transformaciones siendo dinámica al adaptarse a los nuevos escenarios mundiales. La administración pública dejó de seguir un paradigma burocrático, reinventando el gobierno e implantando una nueva forma de gestión comprometida con la optimización de los recursos, mejores resultados para la sociedad y transparencia.

En ese escenario, al cuestionarse el verdadero papel estratégico de la Administración Pública, la planificación gana contornos gerenciales y emerge como herramienta central del proceso de Gobierno.

En Brasil, la planificación gubernamental gana formalismo e institucionalidad con el gobierno militar (1964-1985). Sin embargo, gana mayor relevancia con la llegada de la Constitución Federal de 1988 que determina que el Plan Plurianual – PPA será instituido por ley y "establecerá, de forma regionalizada, directrices, objetivos y metas de la administración pública federal y otras derivadas y para las relativas a los programas de duración continuada" (BRASIL, 1988).

Los aspectos normativos de la planificación prevén que la construcción de la planificación gubernamental debe ser realizada de forma regionalizada debido a las dimensiones territoriales del país y de algunos de sus estados federativos.

El PPA debe ser elaborado para un periodo de cuatro años que debe abarcar desde el segundo año de un mandato presidencial al primer año del mandato siguiente, previendo una duración continuada de los programas propuestos teniendo en cuenta el ciclo político.

Considerando los aspectos normativos, el PPA puede ser entendido como un proceso de establecimiento de metas de planificación, que posibilita a la sociedad dimensionar sus anhelos y su perfil económico, integrándolos en las proyecciones gubernamentales o adoptando criterios propios para el desarrollo de sus actividades teniendo en cuenta las realidades locales (Bastos y Martins, 1991; Procopiuck et ál., 2007).

La Constitución brasileña de 1988, conocida como la "Constitución ciudadana", también estableció mecanismos de democracia directa y participativa. Entre ellos, el establecimiento de Consejos Gestores de Políticas Públicas, en los niveles municipal, estatal y federal, con representación paritaria del Estado y la sociedad civil.

Desde el punto de vista de la transparencia y el *accountability*, la planificación posee, también, potencial para la inserción de la sociedad en el proceso de decisiones efectivas sobre el rumbo del Estado. Dagnino (2004) destaca que con el proceso de fortalecimiento de la democracia, tras el periodo de reformas administrativas, hubo un aumento en la creación de espacios públicos y creciente participación de la sociedad civil en los procesos de discusión y toma de decisiones relacionada con las cuestiones y políticas públicas (Teixeira, Dagnino y Silva, 2002).

Se observa, tanto en la gestión pública municipal como en la estatal, una creciente realización de audiencias públicas en un intento de fortalecer la democracia participativa e incluir al ciudadano en el acompañamiento de la planificación gubernamental.

Los entes federativos brasileños, por ejemplo, el estado de Minas Gerais, ha promovido audiencias públicas de monitoreo y evaluación de la planificación pública estatal previendo que la sociedad acompañe la ejecución de la planificación y realice inferencias sobre las políticas públicas vigentes.

En este contexto, hay evidencias de que la planificación plurianual viene siendo ampliamente utilizada por parte de los gobiernos estatales para alcanzar metas a corto plazo (asignación de recursos, priorización de inversiones, etc.)

y a largo plazo (objetivos y metas del gobierno), aunque el gran interrogante a investigar es cuáles son los potenciales de utilización de esa herramienta para la promoción de la transparencia y del *accountability* y para el compromiso del ciudadano en el monitoreo efectivo de las políticas públicas.

Por tanto, el objetivo de este estudio es verificar cómo el monitoreo de las políticas públicas ha contribuido como herramienta de transparencia y *accountability* en Brasil, siendo la base el análisis del monitoreo el Plan Plurianual de Acción Gubernamental (PPAG) en el Estado de Minas Gerais. Estudios anteriores como el de Campos (1990) y Pinho y Sacramento (2009) destacan la necesidad de la participación de la sociedad para la promoción del *accountability*. Ya Akutsu y Pinho (2002), Pinho (2008) y Cruz et ál. (2012), resaltan la utilización de herramientas tecnológicas para el aumento de la transparencia en la gestión pública.

Es creíble que las evidencias de este estado son representativas de lo que ocurre en Brasil porque los instrumentos de planificación de tanto los entes federativos como de la Unión están definidos en la Constitución Federal de 1988, siguiendo el mismo padrón de planificación y ejecución de políticas públicas en todo el territorio nacional.

Para cumplir esa propuesta, este artículo está dividido en cinco secciones. Además de la introducción, son presentados el referencial teórico que versa sobre *accountability*, transparencia y participación social, además de abordar la planificación enfocada en la gestión pública estatal, el delineamiento metodológico, los resultados y las consideraciones finales o conclusiones.

2. Revisión de la Literatura

La presente sección, dividida en dos apartados, aborda discusiones teóricas que sustentan la discusión y el análisis de los datos. La primera parte reflexiona sobre *accountability*, transparencia y participación social en la gestión pública. El segundo apartado trata sobre la planificación pública enfocada en la administración pública estatal.

2.1. Plan Plurianual: aspectos normativos y potencial para la promoción del *accountability*

La planificación estratégica en el ámbito de la gestión gubernamental está vinculada a la necesidad de racionalización permanente de los servicios y de la maquinaria pública, por medio de un ejercicio sistemático de anticipación del futuro. Kohama (2009) relata que el Gobierno en el ejercicio de sus funciones debe mantener el mejor nivel de bienestar social para la colectividad. Por tanto, debe utilizar técnicas de planificación para programar sus acciones debido a la escasez de recursos.

Dentro del proceso de gestión de una organización la gestión estratégica es la más amplia presentando las directrices generales que deben ser seguidas siendo, por consiguiente, necesaria una base dinámica y continua. Así la planificación estratégica es el principal elemento de este tipo de gestión que también debe comprender la gestión de recursos, la implantación, el control y la evaluación (Poister, Pitts y Edwards, 2010).

Por su importancia en el ordenamiento y control de la actividad gubernamental, el Plan Plurianual (PPA) constituye el objeto de estudio (capaz de) capaz de proporcionar indicaciones acerca de la capacidad estatal de planificación y gestión, teniendo en perspectiva la promoción del desarrollo y la mejoría del bienestar social.

Cardoso Jr. (2011) defiende que el principal punto positivo de la creación del PPA es la tentativa de transformar la planificación gubernamental en un proceso continuo de la acción gubernamental, procurando reducir el grado de discrecionalidad intrínseco de esa actividad. Sin embargo, la reducción del horizonte de acción posible de la planificación para corto y medio plazo y el condicionamiento de estos al presupuesto disponible puede transformar esa actividad en una acción operacional más del Estado, siendo necesaria la integración entre planificación y presupuesto.

El ciclo presupuestario en el estado de Minas Gerais (que) comienza con el desarrollo del Plan Minero de Desarrollo Integrado (PMDI), seguido de instrumentos instituidos por la Constitución Federal, como son el Plan Plurianual de Acción Gubernamental (PPAG), la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) y la Ley Presupuestaria Anual (LOA) (Corrêa, 2007).

En el intento de valorizar la planificación estratégica como herramienta de gestión, además de atender a las exigencias legales de la Constitución de 1988, la Constitución estatal de 1989 propuso un instrumento de planificación a largo plazo, el PMDI.

El Plan Minero de Desarrollo Integrado (PMDI) es el plan a largo plazo, construido para un horizonte de 20 años, siendo responsable del establecimiento de las directrices que balizarán la formulación de los demás instrumentos de planificación.

Según Almeida y Guimarães (2006) el PMDI es el instrumento orientador de mayor horizonte temporal y consolida las estrategias para el desarrollo, describiendo la visión de futuro que la administración pública tiene para el estado.

La visión de futuro del PMDI de "Transformar Minas en el Mejor Estado para Vivir", se mantuvo desde la primera versión del PMDI 2003-2020. Este concepto de mejor lugar para vivir incorpora cuatro atributos fundamentales, siendo estos: prosperidad, calidad de vida, ciudadanía y sostenibilidad.

A partir de esa premisa y de las demás directrices del PMDI se concibe el PPAG, como es denominado el plan plurianual del estado. El PPAG es un plan a medio plazo en que son definidos los programas (políticas públicas) que serán desarrollados por el gobierno, en un periodo de 4 años.

A fin de alcanzar los resultados pretendidos el PPAG es, pues, un instrumento que contiene la descripción de todo lo que será realizado por el Estado, con la definición del producto (bien, servicio o transferencia financiera) que se entregara a la sociedad o a la propia administración pública, la cantidad de producto que será ofertado en los próximos 4 años y el valor anual que se gastara en cada acción.

A partir de los programas establecidos en el PPAG son elaboradas la Ley de Directrices Presupuestarias (LOA) y la Ley Presupuestaria Anual (LOA), que señalaran los gastos a ser realizados durante el periodo de un año.

El PPAG pasa anualmente, antes de la elaboración de la LOA, por el monitoreo y evaluación de las políticas implantadas en un intento de controlar la ejecución de la planificación. Durante el proceso de monitoreo del PPAG son realizadas audiencias públicas con la participación de la sociedad civil.

En ese momento son presentadas las ejecuciones físicas y financieras de los programas, pudiendo la sociedad cuestionar los valores de ejecución que estuvieran fuera de las expectativas o estándares esperados.

El espacio de audiencias públicas de monitoreo puede contribuir a la promoción de la transparencia y el *accountability* porque como destaca Corrêa (2007) la sociedad puede exigir al gobierno las acciones a las que el Ejecutivo se hubiera comprometido y no estuvieran siendo realizadas.

En este sentido las audiencias públicas de monitoreo tienen potencial de fortalecimiento de la relación entre gobierno-ciudadano, sirviendo como medio de comunicación entre ellos y como posible herramienta de promoción de la transparencia y el *accountability* en el sector público.

El monitoreo del PPAG es un proceso continuo de acompañamiento de la implantación de los programas y las acciones que componen el Plan Plurianual, en la búsqueda de información para la toma de decisiones e identificación y superación de problemas, pretendiendo contribuir a la obtención de los resultados programados, al mismo tiempo en que puede convertir la gestión pública en más transparente, permitiendo a la sociedad evaluar el desempeño de la administración pública.

2.2. *Accountability*, Transparencia y Participación Social

La ampliación de la discusión sobre *accountability* en la academia ha sido fruto de un movimiento internacional cuyo tema central es la reflexión de cómo implicar al ciudadano en el proceso de planificación gubernamental, lo que requeriría en primer lugar la comprensión de la acción del Gobierno y de la estructura de gobernanza pública.

De entre los trabajos que abordan esa temática de forma crítica, es oportuno destacar a Grimmelikhuijsen (2012) que reflexiona sobre la transparencia en el gobierno democrático; Evans (2012) que cuestiona el proceso de gobernanza en el sector púbico; Hanberger (2009) que aborda los agravantes del *accountability* en un ambiente de gobernanza descentralizada, como es el caso brasileño.

En especial dos vertientes definen el estado del arte, desde la perspectiva de esta investigación. La primera aborda el uso de la tecnología de internet para la promoción de la transparencia y el *accountability* y la segunda mide la promoción de la transparencia y el desempeño del gobierno. En esta última perspectiva, cabe citar el trabajo de Renzio y Masud (2001) que evalúa los efectos, sobre la Gobernanza, de la transparencia en las cuentas públicas y el trabajo de Wong y Welch (2004) que toca el punto central de este artículo, al discutir las contribuciones y limitaciones del uso de internet para la promoción del *accountability*.

El surgimiento del término *accountability* puede ser asociado a la aparición del capitalismo. Según Atkusu y Pinho (2002) el concepto de *accountability* conlleva una relación bilateral en que la primera parte transfiere responsabilidades para que la segunda proceda a la gestión de los recursos; y al mismo tiempo, genera la obligación, por aquel que gestiona los recursos, de rendir cuentas justificando el buen uso de esos recursos.

En el contexto brasileño el concepto de *accountability* aún no fue bien definido. Campos (1990) al buscar una traducción del término al portugués, declara su angustia al comprobar que en la administración pública brasileña falta una definición clara del término, principalmente por la pasividad de la sociedad.

Gaventa (2002) observa un aumento del estrechamiento en la relación entre gobierno y ciudadano que ha sucedido de dos maneras. Primeramente mediante el fortalecimiento del proceso de participación ciudadana con la incorporación de nuevas formas de deliberación, consulta y movilización, buscando aumentar la influencia sobre instituciones y políticas públicas. La otra forma de promover el *accountability* es a través de cambios en el dibujo organizacional, en estructuras que favorezcan la buena gobernanza.

Romzek (2000) reconoce las diversas estructuras, dimensiones y el contexto complejo del *accountability* en el sector público, centrando su análisis en las múltiples relaciones existentes (jefe-subordinado, gobierno-sociedad, relaciones interorganizacionales e intraorganizacionales) y en la manera que diferentes tipos de *accountability* se alinean con varias estrategias gerenciales utilizadas en la gestión gubernamental.

Centrándose en las relaciones internas de la gestión de entidades públicas, en un nivel muy primario, el *accountability* está íntimamente asociado con la autoridad. Solamente los actores que poseen poder discrecional para la toma de decisiones pueden ser objeto de la relaciones de rendición de cuentas (Lindberg, 2013).

En resumen, en la gestión de una entidad pública, si el líder es autoritario y no da autonomía a sus subordinados para tomar por sí mismos todas las decisiones, él es el único responsable de rendir cuentas.

Según Romzek (2000) en la gestión pública, la naturaleza del trabajo que los actores desempeñan puede permitir múltiples oportunidades de elección para ejecutar sus actividades, sin dejar de considerar las expectativas y estrategias de control consiguientes de fuentes internas y/o externas.

El tipo de *accountability* existente en un determinado ámbito de la gestión pública es determinado por dos factores: El grado de autonomía de los agentes (relacionado con las fuentes de autoridad) y por las fuentes de expectación y/o control del desempeño de la gestión que pueden ser internas o externas de acuerdo al modelo propuesto por Romzek (2000) ilustrado en la Figura 1:

FIGURA 1: Tipos de *Accountability*.

Fuente: adaptado de Romzek (2000).

Romzek (2000) afirma que a pesar de existir numerosas discusiones acerca del tipo de *accountability* más apropiada para el control democrático de la gestión gubernamental, no hay aún un consenso sobre cuál debe ser priorizado en la administración pública.

El *accountability* jerárquico está basado en la supervisión minuciosa de los individuos. Caracterizándose por la baja autonomía en el trabajo y por la presencia de controles internos muy (bastante) rigurosos. Puede observarse una relación estrecha entre supervisor y subordinado con evaluación periódica del desempeño.

Pese a la fuerte cimentación teórica, el *accountability* jerárquico tiene poca aplicación práctica, siendo más apropiada para estructuras administrativas simples en ambientes estables. Según Bovens (1998) en organizaciones más complejas y en ambientes dinámicos, normas, obligaciones y relaciones arraigadas en la práctica diaria son priorizadas frente a instrucciones previstas en códigos o directrices generales, premisas del *accountability* jerárquico.

El *accountability* jerárquico puede incluirse también dentro de las agencias o niveles administrativos en el contexto de reorganizaciones administrativas cuando estas buscan especificar la distribución de responsabilidades y líneas de comunicación (Romzek, 2000).

El *accountability* legal se caracteriza por una minuciosa fiscalización del desempeño de acuerdo a modelos pre-establecidos, tales como estructuras legislativas y constitucionales. El uso del término legal se refiere al nivel de minuciosidad en el control característico de procedimientos judiciales. Lindberg (2013) afirma que en ese tipo de *accountability* el nivel de control es elevado y muy minucioso.

La principal relación en el *accountability* legal es la del superior- agente, centrada en si el agente está cumpliendo con las expectativas del superior (expectativas externas). En este tipo de *accountability* la fiscalización puede ser realizada previamente a través de consultas informales y comunicación directa entre los actores externos y los administradores. Así esa forma de *accountability* es típicamente reactiva.

Romzek (2000) destaca que el *accountability* legal es normalmente dirigido a través de investigaciones minuciosas, tales como la fiscalización del legislativo y las agencias de monitoreo exterior. De forma distinta al *accountability* jerárquico, las relaciones en el *accountability* legal se dan entre dos actores relativamente autónomos.

El *accountability* profesional se caracteriza por una distribución del trabajo que proporcione, a los individuos, un alto grado de autonomía. Los fundamentos para la toma de decisiones de estos individuos son las normas o prácticas internas de la organización.

En el contexto de *accountability* profesional los actores están más influenciados por valores y normas internas que por responsabilidades políticas (Seldon et ál., 1999). Este tipo de *accountability* está centrado en los expertos en gestión. Los líderes reconocen la necesidad de habilidades especiales, experiencias o métodos de trabajo para la gestión, así como que los individuos con conocimientos especializados sean diferenciados.

A consecuencia de lo anterior, los estándares de desempeño se establecen mediante factores como normas internas, convicción personal del individuo, grupo de trabajo o experiencia.

El *accountability* político permite a los administradores públicos tener la elección de ser responsable de las preocupaciones de los principales interesados o grupos de intereses. En este tipo de *accountability* los actores de la gestión pública pueden decidir si y cómo van a responder a las ansiedades de los principales interesados.

Reichersdorfer, Christensen y Vrangbaek (2013) relatan que en el *accountability* político uno de los principales aspectos es la relación de rendición de cuentas entre los electores y los políticos electos. En esta relación el mecanismo de sanción final es la no reelección de los políticos en las siguientes elecciones.

West (1995) considera que en el *accountability* político, como el énfasis está en el atendimiento de los deseos de diversos interesados, es perceptible un ajuste mutuo entre administradores y partes interesadas, incluyendo legisladores y grupos de presión externos.

Cabe señalar que en el *accountability* político el administrador es el actor responsable y los steakholders son los electores del administrador. Romzek (2000) destaca que la clave es que el individuo responsable rinde cuentas sobre la agenda y las expectativas de agentes externos, lo que no se observa en las relaciones supervisor-subordinados o de pericia profesional.

En el caso del *accountability* profesional y en el político, los individuos o agencias poseen más libertad para realizar sus actividades que en el *accountability* jerárquico o legal. En consecuencia, cuando se exigen evaluaciones, estas son más amplias (Romzek, 2000).

Los actores implicados en la gestión, aún orientados jerárquicamente, deben mantenerse atentos a atender tanto los deseos de sus superiores como los de los líderes políticos de su departamento (Campbell, 1993).

Las autoridades pueden cambiar repentinamente el modelo de *accountability*. Como resultado, un mismo actor puede encontrarse involucrado en distintos momentos en diferentes relaciones de *accountability*, a veces enfocado en la obediencia, otras en la distinción de pericia/peritaje, en algún momento orientado por leyes o reglas, o incluso responsable de responder a expectativas externas (Romzek, 2000). Por tanto, se exige a los actores implicados en la gestión capacidad de adaptación a nuevos escenarios para responder al desempeño deseado.

Romzek (2000) observa que la utilización de un tipo de *accountability* puede desencadenar el uso de otro tipo, por ejemplo, en una situación de constantes cuestionamientos de la sociedad civil, una autoridad política puede presionar a sus gestores con resultados y rendición de cuentas. Los gestores que a su vez revisarán de cerca el desarrollo y la rendición de cuentas de sus subordinados. Así, pueden ser observadas la presencia de *accountability* jerárquico y político en un mismo contexto.

En el contexto internacional se ha dado gran importancia a los análisis que clasifican el *accountability* en horizontal y vertical (Anderson, 2006; Lindberg, 2013; O 'Donnell, 1991, 1994, 1999; Smulovitz y Peruzzotti, 2000; Wampler, 2004). Ese enfoque fue desarrollado por O´Donnell (1991) que considera al *accountability* bidimensional, clasificándolo como tal.

El *accountability* vertical se caracteriza por la existencia de acciones realizadas de manera individual y colectiva, exigiendo respuestas a aquellos que ocupan un puesto en las instituciones del Estado. El *accountability* horizontal se refiere a las relaciones entre las agencias estatales que tienen el poder de supervisar y castigar a otros agentes o agencias que no cumplan sus deberes (O´Donnell, 1991).

Wampler (2004) destaca que el *accountability* vertical ha llamado la atención de los estudiosos de la gestión pública por representar un medio de sanción de los ciudadanos contra los políticos. Las elecciones serían el medio de control de las decisiones tomadas en el ámbito gubernamental. De esa manera los políticos que presenten desvíos de comportamiento no serían reelegidos, siendo sancionados así por los ciudadanos.

Se observa que el *accountability* vertical está centrado en la relación gobierno-ciudadano y supone la participación de los ciudadanos en la gestión pública gubernamental, ejerciendo control sobre las actividades del gobierno y siendo capaces de castigar a los políticos que no cumplan con los deseos de la sociedad.

El *accountability* en su dimensión horizontal está enfocado al funcionamiento eficaz de las entidades públicas y a las decisiones gubernamentales tomadas por el ejecutivo (Smulovitz y Peruzzotti, 2000). O´Donnell (1999) destaca que los principales agentes de ejecución de los órganos ejecutivos son los órganos del legislativo y del judicial.

El enfoque bidimensional de la accountability propuesto por O´Donnell destaca la importancia de la sanción, tanto por parte de los ciudadanos como de las agencias, para la promoción del *accountability*. Para Pinho y Sacramento (2009) la obligatoriedad de rendir cuentas y la aplicación de sanciones cuando se incumplen las obligaciones, es intrínseco al concepto de *accountability*.

La eficacia del *accountability* está asociada a tres ítems básicos: información, justificación y castigo. La información y la justificación se refieren al deber de los políticos de informar, explicar y responder por sus actos administrativos. Y el castigo habla sobre la capacidad de los agentes de penalizar a los que tengan un comportamiento inadecuado (Schedler, 1999).

Przeworski (1998) afirma que cuando existe *accountability*, los ciudadanos consiguen discernir si los gobernantes están actuando en defensa de los intereses públicos, pudiendo aplicar sanciones de modo que los políticos que actúen de acuerdo con el interés público sean reelegidos y los que actúen de otro modo pierdan las elecciones.

En el contexto de la administración pública brasileña en un periodo de redemocratización, pos dictadura, la Constitución Federal de 1988 institucionalizó la participación de la sociedad en la gestión pública presentando dispositivos que posibiliten el control de las acciones de los agentes públicos. Así, la acción popular debe viabilizar la defensa de los intereses públicos y proporcionar al ciudadano común el poder actuar en defensa del interés colectivo (Mota, 2006; Pinho, 2008).

3. Descripción metodológica

El presente estudio hace un enfoque cualitativo y descriptivo de la contribución del monitoreo de las políticas públicas a la promoción del *accountability* y la transparencia, tomando como referencia al Estado de Minas Gerais

(Brasil).

Fueron utilizadas como fuentes de datos documentos, entrevistas, observación participante y grupos focales. Como fuentes documentales se utilizarón el Manual SIGPlan[2] de monitoreo del PPAG, el Informe Institucional de Monitoreo (Enero- Diciembre 2011), el Informe Técnico Sobre las Cuentas del Gobernador del Estado (Ejercicio 2011) y el Plan de Gobierno 2011-2014 (Gobernador: Antônio Anastásia).

Las entrevistas fueron realizadas con actores clave de la planificación en Minas Gerais, incluyendo a la Secretaría de Estado de Planificación y gestión de Minas Gerais, Legisladores mineros, Representante de la Comisión de Participación Popular y la Consultoría de la Asamblea Legislativa de Minas Gerais.

Fue utilizada también, la técnica de observación participante, mediante la asistencia a una audiencia pública con participación popular, pretendiendo captar el proceso de conducción de las actividades de monitoreo, comunicación de las metas y resultados y promoción del compromiso popular.

Los grupos focales estuvieron compuestos por miembros de la Subsecretaria de Planificación, Gestión y Calidad del Gasto y (por miembros) de la Subsecretaría de Gestión de la Estrategia Gubernamental.

La producción del estudio de caso sobre el PPA minero tuvo como objetivo el diseño y funcionamiento del sistema de monitoreo de las políticas públicas propuestas.

Para el análisis de los datos fue utilizada la técnica de análisis de contenido, que según la definición de Bardin (2009), es una técnica de investigación por intermedio de una descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto de las comunicaciones, cuya finalidad es la interpretación, pues, lo fundamental no es sólo aquello que el mensaje dice a priori, sino lo que este transmite en su contexto.

Fueron creadas tres categorías en el intento de identificar en el monitoreo de las políticas públicas la presencia de elementos que caractericen la promoción de la transparencia y el *accountability*, basadas en los modelos teóricos de O´Donnell (1991) y Romzek (2000).

De esta manera fueron establecidas para el análisis las categorías (i) Estructura del Sistema Responsable del Monitoreo del PPA; (ii) Funciones del Monitoreo y Evaluación del Sistema; y (iii) La Participación de la Sociedad en el Monitoreo de las Políticas Públicas.

4. Análisis y Discusión de los resultados

En la sección actual, que está dividida de acuerdo a la categorización propuesta para el análisis, se presentan los resultados y se realiza una discusión basada en los referentes teóricos existentes.

4.1. Estructura del Sistema Responsable del Monitoreo del PPA

El monitoreo de las políticas públicas en Minas Gerais se realiza en dos momentos muy relacionados. En el ámbito interno, el monitoreo lo realiza el ejecutivo, a través de un sistema de información electrónico, acompañando las actividades de todos los órganos y agencias del gobierno del estado de Minas Gerais. En el ámbito externo, el monitoreo es liderado por la asamblea legislativa junto al ejecutivo mediante audiencias públicas con el fin de que la sociedad pueda seguir la ejecución de las políticas públicas.

Siguiendo las proposiciones de O´Donnell (1991) el monitoreo en el ámbito interno caracteriza el *accountability* horizontal, presente entre los actores estatales. Ya la presencia de la sociedad, cuestionando la ejecución de las políticas públicas en el monitoreo de ámbito externo, revela que se trata de *accountability* vertical.

El monitoreo de los programas es efectuado a través del SIGPlan, sistema de información que organiza e integra la red de gestión del Plan Plurianual de Acción Gubernamental (PPAG), desde donde son emitidos informes para el análisis por parte de la administración.

El monitoreo bimestral es efectuado por la propia Secretaría de Planificación, Presupuesto y Calidad del Gasto (SEPLAG), pasando por una serie de instancias, el responsable de la ejecución de la política incorpora la información en el sistema y luego pasa por la validación de la superintendencia de planificación, gestión y finanzas, porque durante el monitoreo tiene que rendir cuentas de forma municipalizada.

Tras la inserción de la información por parte del órgano competente, los datos son enviados a la secretaría de planificación y gestión, que hace un análisis de tal monitoreo a fin de verificar si el órgano prestó la información de forma cualificada y correcta.

Para programas estructurales, aquellos que aspiran a cambios en la realidad social, existe una sistemática de monitoreo independiente en el PPAG, que tiene lugar mensualmente y que no es divulgada por tratarse de un elemento más gerencial.

A través de ese documento, emitido mensualmente, es posible comprobar lo que está siendo monitoreado por SIGPlan (bimestralmente) y lo que lo está siendo por la SEPLAG (mensualmente).

La consistencia de los resultados es pactada en todos los órganos del estado como una meta en el acuerdo de resultados.

El Acuerdo de Resultados es un instrumento para pactar resultados que establece, por medio de indicadores y metas, qué compromisos deben ser cumplidos por los órganos y entidades del Poder Ejecutivo Estatal responsables de la gestión de los programas estructurales.

La gestión estratégica de proyectos estructurales es realizada a partir de un conjunto de medidas de gestión de la planificación que pretenden transformar la estrategia principal del gobierno en resultados, garantizando así, la presencia de los principales proyectos del gobierno – los estructurales - en los instrumentos de planificación a largo

(PMDI), medio (PPAG) y corto plazo (LOA), incorporando como apoyo a la realización de la estrategia técnicas de gestión de proyectos.

La lógica del Acuerdo de Resultados es el desdoblamiento de las acciones e indicadores de desempeño por equipos de trabajo en cada órgano o entidad.

Como incentivo se pagan pluses por productividad, con diferentes valores a ser cobrados por cada equipo más allá de las prerrogativas de negociación de aumento de las autonomías gerenciales.

Según datos del GERAES (2012)[3] las sanciones por incumplimiento del acuerdo son las siguientes:

1. Censura Pública del Dirigente responsable del órgano o entidad que tuviera desempeño insatisfactorio en: a) dos evaluaciones consecutivas; b) tres evaluaciones intercaladas en una serie de cinco y c) cuatro evaluaciones intercaladas en una serie de diez.

2. Suspensión del Acuerdo de Resultados

3. Cancelación de autonomías

4. Indisponibilidad económica para gastos corrientes

La calidad de ese monitoreo y la municipalización de los datos son acompañadas y en el supuesto en que la información presente inconsistencia, vuelven al prestador de las mismas para que pueda rectificarlas, además en función del error, el órgano pierde puntos en el acuerdo de resultados.

El Acuerdo de Resultados constituye, por tanto, un importante instrumento de ejecución de la estrategia gubernamental. El gerente del programa estructural debe informar, a través del sistema específico, de la ejecución física y financiera del programa. La evaluación es bimestral y realizada por el propio GERAES. Por ende, es posible acompañar y evaluar constantemente la implantación de las políticas públicas.

Se observa que dentro de la estructura de monitoreo el Acuerdo de Resultados se presenta como un instrumento de promoción de *accountability* con mecanismos de castigo, pues la sanción es un factor necesario para la existencia de *accountability* según las premisas de O´Donnell (1991); Reichersdorfer, Christensen y Vrangbaek (2013) y Wampler (2004).

Sin embargo, relatos de actores del ejecutivo revelan que en la práctica, cuando los órganos de gobierno cumplen con el acuerdo de resultados, reciben el incentivo acordado, mientras que cuando incumplen las metas, los órganos no sufren las sanciones correspondientes. Así, el acuerdo de resultados pierde su papel de potencial promotor del *accountability* en el estado (Resultados de la Investigación, 2013).

Ese monitoreo, mensual o bimestral de la política pública, revela poca autonomía por parte de los órganos ejecutores de las políticas públicas. Al mismo tiempo hay gran control y fuentes de expectativas internas del gobierno. Ante esta situación queda confirmada, de acuerdo con el modelo de análisis de Romzek (2000), la existencia de "*accountability* jerárquico" en el monitoreo de políticas públicas realizado por el poder ejecutivo.

4.2. Funciones de Monitoreo y Evaluación del Sistema

El poder ejecutivo divulga, de forma bimestral y anual, el Informe Institucional de Monitoreo. Ese informe contiene la ejecución física y financiera de cada programa y acción incluida en el PPAG. La información está dispuesta por sectores y de forma regionalizada como se aprecia en el ejemplo del Cuadro 1:

Cuadro 1: Monitoreo del Programa Sanidad en Casa

PROGRAMA				049 – SANIDAD EN CASA		
ACCIÓN				1116 - Ampliación de la Cobertura Poblacional del PSF		
Producto: Equipo de PSF apoyado				Unidad de Medida: Equipo		
Regiones	Físico			Financiero		
	Programado PPAG	Ejecutado Ene/Dic	%	Programado PPAG	Ejecutado Ene/Dic	%
Central	1.338	1.470	109,8	32.149.291,00	0,00	0,00
Rio Doce	382	385	100,7	9.167.655,00	0,00	0,00
Mata	543	568	104,6	13.033.928,00	0,00	0,00
Sul de Minas	547	542	99,0	13.127.884,00	0,00	0,00
Triângulo	212	203	95,7	5.092.415,00	0,00	0,00

Alto Paranaíba	147	139	94,5	3.528.659,00	0,00	0,00
Centro Oeste	251	250	99,6	6.033.431,00	0,00	0,00
Noroeste de Minas	72	68	94,4	1.725.954,00	0,00	0,00
Norte de Minas	448	480	107,1	10.757.454,00	1.176,63	0,01
Jequitinhonha /Mucuri	261	266	101,9	6.280.711,00	0,00	0,00
Total	4.201	4.371	104,0	100.897.382,00	1.176,63	0,00

Fuente: Informe Institucional de Monitoreo PPAG 2012-2015

El informe presenta las cifras relativas a la ejecución física y financiera, pero no contiene información adicional sobre la situación de ejecución del programa o acción. El informe es elaborado en base a la información generada por los sistemas SIGPlan y SIAFI (Sistema de Informaciones Financieras).

El sistema provee apoyos para la revisión del PPAG y de la programación presupuestaria al proporcionar información relevante para el monitoreo y evaluación de los proyectos.

Para los agentes implicados en el monitoreo en el ámbito del poder ejecutivo, el sistema de monitoreo ha conseguido un mayor nivel de integración con otros sistemas, por ejemplo, el sistema de planificación busca en el sistema financiero la ejecución de algún gasto de capital en una determinada región o municipio. Si a la hora de la proporcionar información sobre la ejecución financiera, esas dos informaciones no se comprueban el sistema se bloquea, lo que da mayor seguridad (Resultados de la Investigación, 2013).

El sistema pasó por una revisión en 2011, haciéndose más gerencial. Posee "luces" rojas, amarillas y verdes, que permiten al gerente saber de forma sencilla lo que está ocurriendo en la ejecución de los proyectos.

Aunque el sistema sea reconocido, por los gestores del gobierno de Minas Gerais, como una importante herramienta de ayuda a la gestión, tienen la percepción de que los informes emitidos por el sistema tienen un carácter gerencial con muchos términos técnicos, lo que dificulta la comprensión por parte de la sociedad.

Un punto positivo, observado en los relatos de los actores entrevistados, es la gran utilización de la información generada por el sistema por parte de la Asamblea Legislativa del Tribunal de Cuentas del Estado, y de la SEPLAG. La información es utilizada tanto para el monitoreo como para la evaluación.

Destaca la utilización del SIGPlan como facilitador del *accountability* horizontal, pues facilita la comunicación y el intercambio de datos entre el ejecutivo y los demás entes estatales.

La sociedad civil no tiene acceso a ningún interfaz del sistema en que es realizado el monitoreo (SIGPlan). Por lo tanto, a pesar de que se puede apreciar el uso de herramientas tecnológicas en el monitoreo de las políticas públicas, no es aprovechado totalmente su potencial, una vez que la población no tiene acceso directo al sistema. Este hecho está en discordancia con las observaciones de Renzio y Masud (2001); Romzek (2000) y Wong y Welch (2004) sobre la promoción de la transparencia y el *accountability* al ser comprometido el control de los ciudadanos, elemento esencial para la existencia del *accountability* político.

De esa manera hay un compromiso parcial con la transparencia, pues la información generada en el sistema puede ser gestionada antes de ser puesta a disposición de la sociedad.

4.3. La Participación de la Sociedad en el Monitoreo de las Políticas Públicas

En lo que se refiere a la participación de la sociedad civil, el Plan Minero de Desarrollo Integrado destaca que los ciudadanos, antes considerados apenas destinatarios de las políticas públicas implantadas por el Estado, ahora pasan a ocupar también la posición de protagonistas en la priorización de las estrategias gubernamentales (Minas Gerais, 2011c).

Actores que actúan en la planificación en el ámbito del poder ejecutivo, declaran que la Secretaría de Estado de Planificación y Gestión (SEPLAG) del estado de Minas Gerais no posee canales institucionales que permitan la intervención efectiva de la sociedad civil en el proceso de elaboración, monitoreo y evaluación del PPAG. No obstante, existe un proyecto piloto que ha sido desarrollado por la SEPLAG, donde fueron realizados foros regionales en dos de las diez regiones administrativas, lo que demuestra que el poder ejecutivo se ha preocupado de crear canales de participación de la sociedad civil.

El canal de participación de la sociedad civil que presenta mayor efectividad y que destaca más es el desarrollado por la Asamblea legislativa, a través de la Comisión de Participación Popular.

Cabe subrayar que la participación de la sociedad civil puede darse a través de la propuesta directa (a ser) enviada a la Comisión de Participación Popular, y/o en las audiencias públicas de monitoreo y/o en las de revisión del PPAG.

A partir de 2009, mediante la enmienda aprobada al proyecto de ley de revisión del PPAG 2008/2011, ejercicio 2009, la Asamblea, junto al gobierno, vienen debatiendo con la sociedad el monitoreo de la planificación del Estado.

En las audiencias públicas de monitorización, que ocurren normalmente en junio, es presentada la ejecución física y financiera de las acciones que están siendo implantadas a través de los programas del gobierno para que la sociedad civil acompañe la ejecución de las políticas públicas. Al final de cada presentación, el micrófono queda

abierto a todos para cualquier cuestión referente a la ejecución.

Hubo observación participante, en esta etapa, con la intención de saber cómo ocurre el proceso y si hay participación efectiva de la sociedad civil y sus representantes en las audiencias.

En la ocasión el gerente responsable de cada programa expuso, a través de la presentación de diapositivas los siguientes ítems: (i) Objetivo del programa; (ii) Acciones y proyectos que componen cada programa; (iii) la ejecución física y financiera realizadas en el periodo de enero a junio.

Los programas presentados en dicha audiencia pública están organizados en el Cuadro 2.

Cuadro 2: Programas Presentados en la Audiencia Pública de Monitoreo de la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología

Tipo de Programa	**Nombre del Programa**
Estructural	Mejor Empleo
Estructural	Educación para Crecer
Estructural	Pre-Escuela
Asociado	Red de Capacitación y Promoción de la Cultura de la Paz en las Escuelas
Asociado	Protagonismo Juvenil
Asociado	Escuela Familia Agrícola
Asociado	Cooperación Estado y Municipio en el Área Educativa
Asociado	Mejora de la Educación Básica.
Especial	Apoyo a la Administración Pública (Acción Operacional de las Acciones del Consfundeb y CAE)

Fuente: Elaborado por los autores.

En relación a la participación de la sociedad civil, se observó la presencia de representantes del Consejo Estatal de los Derechos del Niño y del Adolescente (CEDCA) y del Sindicato Único de los Trabajadores de Educación de Minas Gerais (SINDUTE).

El proceso de participación popular ocurre después de la exposición por los gerentes responsables de cada programa, de los datos relativos a cada programa analizado, momento en el que queda abierto a preguntas.

Las audiencias públicas de planificación son instrumentos con potencial para contribuir a la transparencia y el *accountability* en el estado, pues permiten a la sociedad tener un espacio para la discusión de las políticas públicas que están siendo ejecutados por el estado.

Sin embargo, se observa de forma general, la formación de grupos de presión que realizan inferencias en las audiencias públicas. La formación de grupos de presión pueden comprometer los intereses de la sociedad en detrimento de los intereses grupales, comprometiendo la transparencia del proceso de acuerdo con lo que señala West (1995), que relata la existencia de un ajuste mutuo entre gestores públicos y partes interesadas.

Las audiencias son realizadas solamente en la capital del estado, dificultando la participación de aquellos ciudadanos que residen en el interior. Bajo este punto de vista el monitoreo no atiende ni a los requisitos normativos de la Constitución de 1988, que prevé la regionalización de las directrices de la planificación.

En el análisis de qué tipo de *accountability* está presente cuando se realiza una audiencia pública de monitoreo, se destaca que no hay una relación de autoridad entre el ejecutivo y el legislativo del estado, teniendo por lo tanto un alto grado de autonomía. Sin embargo, existe poco control por parte de los ciudadanos, siendo apreciados apenas grupos de presión. Según los fundamentos teóricos de Romzek (2000), se puede inferir que en las audiencias públicas de monitoreo hay trazos de *accountability* político, siendo más evidente aún, la presencia de *accountability* profesional.

5. Conclusión

El objetivo de este estudio fue comprobar cómo el monitoreo de políticas públicas ha contribuido como herramienta de transparencia y *accountability* en Minas Gerais, un estado brasileño.

En la instancia de planificación, se comprueba la presencia de *accountability* vertical, pues el acuerdo de resultados entre el ejecutivo y los órganos estatales ejecutores de políticas públicas, analizado por sus aspectos normativos, tiene potencial relevante para promocionar la transparencia y el *accountability*. No obstante, como los mecanismos de sanción previstos por el acuerdo de resultados no funcionan en la práctica, ese potencial se ve comprometido.

Otro punto relevante en este mecanismo de monitoreo es la presencia de relaciones de autoridad entre el poder

ejecutivo y los demás órganos estatales. El monitoreo es realizado de forma continua y en un corto periodo de tiempo, presentando baja autonomía de los órganos y fuerte control interno, caracterizando la presencia de *accountability* jerárquico.

La realización de esas audiencias en las que se presenta la ejecución de las políticas públicas en marcha, en términos normativos, se considera un instrumento de promoción de la transparencia y el *accountability*, pues la sociedad tiene un espacio para cuestionar las políticas que afectan su vida diariamente.

Por tanto, se puede concluir que aunque el monitoreo contribuya a que la gestión de las políticas públicas se realice con transparencia y *accountability*, se observan deficiencias como (i) la medida de la ejecución física y financiera de las políticas no permite evaluar de manera cualitativa si el objetivo de las políticas ha sido realmente alcanzado; (ii) la sociedad civil no tienen acceso al SIGPlan; (iii) las audiencias públicas de monitoreo son realizadas sólo en la capital del estado, restringiendo la participación de la sociedad en el proceso.

Esos factores refuerzan las discusiones teóricas relativas a la limitación de participación efectiva del ciudadano en el monitoreo de las políticas públicas, provocando nuevas controversias en la teoría internacional sobre políticas públicas.

Volver

Referencias

Akutsu, L., & Pinho, J. A. G. D. (2002). Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. Revista de Administração Pública, 36(5), 723-a.

Almeida, B. & Guimarães, T. B. (2006), A gestão dos investimentos estratégicos. In: Vilhena, R., Martins, H. F., Marini, C. Guimarães, T. B. (Orgs). O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Anderson, L. E. (2006). The authoritarian executive?Horizontal and vertical accountability in Nicaragua. Latin American Politics and Society, 48(2), 141-169.

Bardin, L. (2009). Análise de conteúdo. Lisboa: Edições.

Bastos, C. S. R., & da Silva Martins, I. G. (1991). Comentários à constituição do Brasil. Saraiva.

Bovens, M. (1998). The quest for responsibility: Accountability and citizenship in complex organisations. Cambridge University Press.

Campbell, C. (1993). Public service and democratic accountability.Ethics in Public Service, 111-133.

Campos, A. M. (1990). Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. Revista de Administração Pública, 24(2), 30-a.

Corrêa, I. M. (2007). Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. Revista da Administração Pública (RAP), Rio de Janeiro, Ano, 41, 487-504.

Cruz, C. F., Ferreira, A. S., Silva, L. M. D., & Macedo, M. S. (2012). Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. Revista de Administração Pública-RAP, (46), 153-176.

Dagnino, E. (2004) "¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?" En Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110.

De Renzio, P., & Masud, H. (2011). Measuring and Promoting Budget Transparency: The Open Budget Index as a Research and Advocacy Tool. Governance, 24(3), 607-616. doi:10.1111/j.1468-0491.2011.01539.x

Devas, N., & Grant, U. (2003). Local government decision-making—citizen participation and local accountability: some evidence from Kenya and Uganda. Public Administration and Development, 23(4), 307-316.

Evans, M. (2012). Beyond the integrity paradox – towards 'good enough' governance?. Policy Studies, 33(1), 97-113. doi:10.1080/01442872.2011.637324

Folscher A, Krafchik, W., & Shapiro I. (1999). Fiscal Transparency and Participation in the Budget Process: South Africa Country Report. IDASA, Budget Information Service. Institute for Democracy in South Africa: Pretoria.

Garcia, R. C. (2000). Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003. Texto para Discussão 726. Brasília: IPEA.

Gaventa, J. (2002). Exploring citizenship, participation and accountability.IDS bulletin, 33(2), 1-14.

Grimmelikhuijsen, S. (2012).A good man but a bad wizard.About the limits and future of transparency of democratic governments. Information Polity: The International Journal Of Government & Democracy In The Information Age, 17(3/4), 293-302.

Hanberger, A. (2009). Democratic Accountability in Decentralised Governance.ScandinavianPolitical Studies, 32(1), 1-22. doi:10.1111/j.1467-9477.2008.00220.x

Kohama, H. (2009). Contabilidade pública: teoria e pratica. 10ed. São Paulo: Atlas.

Lindberg, S. I. (2013). Mapping accountability: core concept and subtypes.International Review ofAdministrativeSciences, 79(2), 202-226.

Minas Gerais. (2011). Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Manual de elaboração do Plano Plurianual de Governo 2012-2015. Belo Horizonte, 2011b. Disponible en: ‹http://www.planejamento.mg.gov.br›. Acceso: 24/10/2012.

Mota, A. C. Y. H. A. (2006). *Accountability no Brasil: os cidadãos e os seus meios institucionais de controle dos representantes.* Tese Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

O'donnell, G. (1991). Democracia delegativa. Novos estudos, 31, 25-40.

O'Donell, G. (1994). Delegative democracy.Journal of democracy, 5(1), 55-69.

O'donnell, G. (1999). Horizontal accountability and new poliarchies.Lua Nova: Revista de Cultura e Política, (44), 27-54.

Pinho, J. A. G. D. (2008). Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. Revista de Administração Pública (RAP), Rio de Janeiro, 42(3), 471-93.

Pinho, J. A. G., & Sacramento, A. R. S. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. Revista de Administração Pública (RAP), Rio de Janeiro, 43(6), 1343-1368.

Poister, T. H.; Pitts, D. W.;& Edwards, L. H. (2010). Strategic management research in the public sector: a review, synthesis, and future directions. The American Review of Public Administration, v. 40, n. 5, p. 522-545.

Procopiuck, M., Machado, E. T., Rezende, D. A., & Bessa, F. L. B. N. (2007). O plano plurianual municipal no sistema de planejamento e orçamento Brasileiro. Revista do Serviço Público Brasília, 58(4), 397-415.

Przeworski, A. (1998). Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal In BRESSER PEREIRA, L. e SPINK, P.(Orgs). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: FGV.

Reichersdorfer, J., Christensen, T., & Vrangbaek, K. (2013). Accountability of immigration administration: comparing crises in Norway, Denmark and Germany. International Review of Administrative Sciences, 79(2), 271-291.

Romzek, B. S. (2000). Dynamics of public sector accountability in an era of reform. International Review of Administrative Sciences, 66(1), 21-44.

Selden, S. C., Brewer, G. A., &Brudney, J. L. (1999). Reconciling Competing Values in Public Administration Understanding the Administrative Role Concept. Administration & Society, 31(2), 171-204.

Smulovitz, C., & Peruzzotti, E. (2000). Societal Accountability in Latin America.Journal of Democracy, 11(4), 147-158.

Teixeira, A. C., Dagnino, E. & Almeida C. C. (2002) "La constitución de la sociedad civil en Brasil". Em Evelina Dagnino (org.), Sociedad Civil, Espacios Públicos y Democratización: Brasil. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 21-76.

Wampler, B. (2004). Expanding accountability through participatory institutions: Mayors, citizens, and budgeting in three Brazilian municipalities. Latin American Politics and Society, 46(2), 73-99.

West, W. F. (1995). Controlling the bureaucracy: Institutional constraints in theory and practice.ME Sharpe.

Wong, W., & Welch, E. (2004). Does E-Government Promote Accountability? A Comparative Analysis of Website Openness and Government Accountability. Governance, 17(2), 275-297. doi:10.1111/j.1468-0491.2004.00246.x

Volver

---

[1] *"Los autores agradecen las valiosos críticas y contribuciones técnicas de Carmen Pineda Nebot en la versión final del artículo y Maria Angeles Ballesteros Lopez por la traducción técnica."*

[2]El SIGPLAN es el sistema de información mantenido por el gobierno, que organiza e integra la red de gestión del Plan Plurianual de Acción Gubernamental (PPAG). Más información en la página web http://www.planejamento.mg.gov.br/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-de-acao-governamental/ppag-2012-2015 .

[3]GERAES es un órgano interno de la Secretaria de Planificación, Gestión y Calidad del Gasto del estado de Minas Gerais responsable de la Gestión Estratégica de los Recursos y Acciones del Estado. www.planejamento.mg.gov.br

Volver

Resumen:
Este estudio tiene como objetivo verificar como el monitoreo de las políticas públicas ha contribuido como herramienta de transparencia y accountability en un Estado brasileño. Se constató que el monitoreo de las políticas públicas se realizó en dos etapas, en las cuales se evidencian más los aspectos normativos que de un efectivo compromiso social. Aunque el monitoreo contribuya para que la gestión de las políticas públicas sea realizada con transparencia y accountability, se puede observar puntos de deficiencia como (i) la sociedad civil no tiene ningún tipo de acceso al SIGPlan; (ii) las audiencias públicas de monitoreo son realizadas solamente en la capital del estado

restringiendo la participación de la sociedad en el proceso. Estos factores refuerzan las discusiones acerca de la limitación de la participación efectiva del ciudadano en el monitoreo de las políticas públicas, trayendo novedades a la teoría internacional sobre políticas públicas.

Palabras clave:
Monitoreo; Políticas Públicas; *Accountability;* Transparencia.

Abstract:
This study aims to determine how the monitoring of public policies has contributed as a transparency and accountability tool in a Brazilian State. It was found that the monitoring of public policies is performed in two steps, in which they show more the regulatory aspects than the effective social engagement. Even though the monitoring contributes to the transparency and accountability of the public policies management, there are points of disability, such as: (i) the extent of the physical and financial policies does not allow a quantitative evaluation if the goal of policy has actually been achieved; (ii) the civil society does not have any access to SIGPlan; (iii) the monitoring public hearings are held only in the state capital by restricting the participation of society in the process. These factors reinforce the theoretical discussions concerning the restriction of participation of active citizen in monitoring public policies, bringing new factors to the theory of international public policy.

Keywords:
Monitoring; Public Policies; Accountability; Transparency.

Fecha de recepción: 29/03/2014

Fecha de aceptación: 02/09/2014

Volver

Imprimir

Circunstancia. Año XII - Nº 35 - Septiembre 2014

Reseñas y noticias bibliográficas

Para consultar un artículo, selecciónalo en el **menú de la derecha**.

- Germán Vera Esquivel: *El cambio climático en el derecho internacional. Una visión para los ciudadanos y las empresas en el Perú y Latinoamérica*.
  Por Jacqueline Sinay Pinacho Espinosa.

Imprimir

Circunstancia. Año XII - Nº 35 - Septiembre 2014

Reseñas y noticias bibliográficas

GERMÁN VERA ESQUIVEL: EL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL DERECHO INTERNACIONAL. UNA VISIÓN PARA LOS CIUDADANOS Y LAS EMPRESAS EN EL PERÚ Y LATINOAMÉRICA.

Lima (Perú): Instituto de Estudios Social Cristiano, 2013, 110 p.

Por Jacqueline Sinay Pinacho Espinosa

Ahora que hasta el Presidente Obama intenta convencer a sus conciudadanos de la realidad del cambio climático y de los graves efectos que puede tener en nuestra vida, aparece la monografía intitulada "El Cambio Climático en el Derecho Internacional. Una visión para los ciudadanos y las empresas en el Perú y Latinoamérica", escrita por el Doctor Germán Vera Esquivel. Este trabajo no sólo nos aclara los instrumentos jurídicos internacionales de los que la sociedad internacional se ha dotado con el propósito de disminuir las causas que provocan este indeseado efecto, sino que centra su atención en el caso de Latinoamérica y, de modo más concreto, del Perú, Estado del que es nacional su autor. Esta breve obra está escrita para que las personas físicas y jurídicas, como su propio título indica, entiendan el cambio climático, sus consecuencias y posibles soluciones, vistas desde la perspectiva de los países en desarrollo. Aquí encontramos dos elementos novedosos e interesantes: el destino de la obra ("para los ciudadanos y las empresas"); el centro espacial de su interés, que no es otro que Latinoamérica y, de forma más concreta, en Perú.

En cuanto a sus aspectos estructurales, el libro puede dividirse en tres partes: la primera dedicada a la presentación de la obra por autores de reconocido prestigio; una segunda, relativa a aspectos no jurídicos relacionados con el cambio climático, en la que se incardinaría el primero de los capítulos que conforman la obra; y una tercera, en la que se presentan las normas de Derecho Internacional y los problemas transnacionales que suscita el fenómeno del cambio climático, que conforman los capítulos dos y tres.

En la primera de las partes indicadas, se recogen las excelentes cartas de presentación con las que cuenta. Así, el lector podrá encontrar la realizada por Armando Borda Herrada, presidente del Instituto de Estudios Sociales Cristianos, quien considera la obra como una contribución académica, que aparece en un momento muy adecuado, pues está por celebrarse, con sede en Perú, la Conferencia de las Partes de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 20).

El prefacio de la obra está escrito por Soledad Torrecuadrada García-Lozano, quien, al ser Profesora de Derecho Internacional Público de la Universidad Autónoma de Madrid, explica el enfoque jurídico-internacional sobre el fenómeno del cambio climático que aporta el texto. Cabe destacar que dentro de esta introducción, el lector podrá encontrar información valiosa y razonamientos académicos interesantes, que podrían abrir la puerta a interesarse por temas como: el desplazamiento de comunidades indígenas como resultado del cambio climático.

El prólogo, realizado por David Hunter, Profesor de Derecho Internacional del Medio Ambiente en The American University, en Washington DC, nos guía a comprender el panorama actual y destaca que este trabajo del Doctor Vera pretende responder a la pregunta sobre el modo en que la comunidad internacional debe ocuparse del cambio climático. Para el Profesor Hunter, este libro alienta una actuación global tanto de los ciudadanos como de sus líderes a participar, en la medida de sus posibilidades, en el desarrollo del derecho internacional del cambio climático.

El autor nos regala en sus palabras previas, el enfoque general de su obra. Su objetivo es preciso: relacionar el derecho internacional público con el fenómeno del cambio climático, asumiendo que problemas de carácter global, requieren soluciones conjuntas. Es importante precisar que, con gran claridad, el Doctor Vera no se limita a hablar de buenas voluntades, ofreciéndonos un panorama realista para un problema que aqueja a todo el mundo.

En la segunda parte antes referida, el primero de los capítulos, trata los aspectos científicos y económicos del cambio climático. En él se incluye una parte básica, en la que se explica al lector, de una manera sencilla y clara, lo que es el cambio climático y su correspondencia con las emisiones de Gases de Efecto Invernadero. Siguiendo con la relación que se ha encontrado entre el crecimiento económico y la emisión de dichos gases.

Se entiende que del cambio climático derivan aspectos económicos importantes, tal como se manifiesta, al retomar las aportaciones que el economista de Reino Unido, Nicolas Stern, quien concentra sus esfuerzos en explicar cuáles son los montos económicos necesarios para financiar las soluciones al problema y los costos infinitos de no enfrentarlo de manera adecuada. También en este primer capítulo se rescata el "Informe sobre el Desarrollo del Banco Mundial: Desarrollo y cambio climático" del año 2010, que entre sus particularidades opta por generar una transformación en el sistema de energía para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. En dicho sentido, el Doctor Vera pone sobre la mesa, de forma sintética, las recomendaciones concretas propuestas en el documento.

El autor precisa su percepción sobre el tema del cambio climático, al destacar la necesidad de generar acuerdos internacionales eficientes y eficaces para abordar la problemática. Con dicha finalidad es que nos explica tres mecanismos que, previstos en algunos instrumentos y, con sus debidos pros y contras, considera ideas realistas para controlar sus efectos: la fijación de los precios del carbono, la transferencia de recursos financieros y tecnología y los seguros climáticos.

Dentro del recorrido global realizado por el Doctor Vera, expone los efectos climáticos que afectarían directa y específicamente a la Comunidad Andina de Naciones, al explicar el contenido de su denominado: "El cambio climático no tiene fronteras: Impacto del cambio climático en la comunidad andina".

Sin lugar a dudas, el texto en comento se desarrolla bajo una perspectiva alejada del idealismo y apegada a la realidad que no resta responsabilidad a aquellos países desarrollados que la tienen, sin apartarse de la visión conforme a la cual la solución de un problema de semejante magnitud requiere la presencia del consenso en su adopción. En el mismo sentido subraya que el fenómeno del cambio climático es resultado de los modelos de desarrollo establecidos por las principales potencias mundiales sin que ello aplique para el resto de los países.

Evidentemente, aunque el cambio climático afecte a todos, no lo hará del mismo modo para cada uno, por lo cual la aplicación del principio de igualdad implica la necesidad de medidas diversificadas. El Doctor Vera en este sentido abunda en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, bajo el cual queda claro que países como Perú no tienen la misma capacidad de respuesta que todos ante los efectos del cambio climático y por tanto debe optar por fortalecerse para adaptarse lo mejor posible a las nuevas condiciones.

Después del cuidado recorrido global, nos detenemos en el Perú, Estado al que el autor, como Diplomático, representa. En este punto el Doctor retoma el Informe del Banco Central de Reserva de su país: "El cambio climático y sus efectos en el Perú". Siguiendo con el diagnóstico del cambio climático en dicho Estado, según el cual, a pesar de sus numerosos recursos el impacto será mayor, pues su economía y desarrollo se basan precisamente en actividades relacionadas con el medio ambiente.

El ánimo optimista del Doctor Vera Esquivel sugiere retomar las condiciones del Perú como ventajas frente a países, que atendiendo a la actual crisis económica, presentan un panorama mucho más complejo en el momento de a la hora de proponer soluciones. Nos ofrece un ejercicio de análisis objetivo al reconocer la labor del Ex vicepresidente de los Estados Unidos de América, Al Gore, a quien considera un verdadero promotor contra los efectos del calentamiento global y de quien retoma diversas citas en el texto.

Resulta interesante la afirmación según la cual cada país debe concentrarse en priorizar sus problemas ambientales, así la lectura de sus páginas nos conduce a entender la situación general del Perú en cuanto a sus vulnerabilidades, la mitigación de los efectos del cambio climático y su adaptación a dicho cambio. Queda meridianamente claro que, según el autor, asegurar la continuidad y aplicación del Protocolo de Kioto representa la vía ideal, no sólo para Perú sino para todos los Estados que conscientes de sus prioridades individuales generen acuerdos en pro de la mejora global.

La tercera parte en la que me he permitido estructurar esta interesante monografía, está formada por dos capítulos, el segundo titulado "El cambio climático y el derecho internacional" y el tercero, dedicado a la "Problemática internacional en el tema del cambio climático". El primero de ellos (que, en realidad, es el capítulo segundo de la obra) versa, como su denominación indica, sobre los principales instrumentos internacionales existentes acerca del cambio climático. Se trata de un capítulo de naturaleza descriptiva que comienza por indicarnos las aportaciones de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Tratado internacional este último que, aunque representa sólo ideas generales, enmarca las obligaciones específicas que podemos encontrar en el Protocolo de Kioto.

Dentro del análisis realizado a la Convención marco, el autor señala la existencia de tres principios fundamentales en el documento: "Responsabilidades comunes pero diferenciadas, Desarrollo sostenible y Principio Precautorio", de los cuales realiza una concisa pero explícita explicación.

El Protocolo de Kioto (cuyos principales detractores son los países desarrollados) encuentra su propio apartado dentro de este segundo capítulo. El Doctor Vera conduce al lector profano en la materia de forma clara y segura para permitir la comprensión de las principales aportaciones de este instrumento internacional. Son tres los mecanismos que contribuyen a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero: el comercio de emisiones, la implementación conjunta y el mecanismo de desarrollo limpio. El autor es cauteloso al explicar los beneficios de dichos mecanismos, sin perder de vista las asimetrías que, presentes en el escenario mundial, podrían acarrear algunas cuestiones inequitativas.

En este capítulo encontramos el resultado de un trabajo importante de síntesis pues, de las propuestas globales, logra adentrarse hasta aquellos mecanismos adoptados por Perú para combatir los efectos del cambio climático mediante la reducción de emisiones. Por lo que se refiere al segundo capítulo que conforma esta tercera parte, "Problemática internacional en el tema del cambio climático", se detiene en primer lugar en un aspecto políticamente muy relevante, que nos permite evaluar la relevancia de los resultados materializados en los instrumentos jurídicos adoptados en la materia, cual es la "Historia de las negociaciones de cambio climático".

Entre las negociaciones mencionadas en este libro se encuentra la Cumbre de Balí de 2007, contextualizada en el ambiente que rodeó a este encuentro y cuyo logro fue el dar al cambio climático cierto sentido de emergencia que no se había predicado hasta el momento. La Cumbre de Copenhague de 2009, es otra de las negociaciones que el autor retoma como significativa pues puso de manifiesto la vulnerabilidad de países como Bangladesh, Honduras y

Perú.

La Cumbre de Cancún, México, cumplió con el seguimiento a la anterior mencionada. El lector podrá encontrar en el texto del libro las ideas principales sobre las que se trabajó en dicha cumbre. En este punto, se menciona también la Cumbre de Doha que, en su opinión, se resumió en mantener a los Estados latinoamericanos como peticionarios de ayuda para lograr adaptarse a las consecuencias del cambio climático que, países como Estados Unidos, no están en posición ni disposición de afrontar hoy en día, menos que antes, dada la crisis económica que persiste.

Aunque el autor de la obra resalta los aportes de todos los documentos mencionados, también explica los resultados de dichas negociaciones, que no siempre han sido satisfactorios, por lo que su análisis abre la puerta para conocer las razones de falla y lo que resta por hacer para lograr un consenso benéfico para todos.

La obra nos brinda una perspectiva alentadora basada en experiencias de uso de recursos como el mercado regulado de carbono y el mercado voluntario y los beneficios que ha implicado su uso para las empresas y algunos países.

En el caso de Perú, son tres las empresas, cuyos casos han beneficiado tanto a la medición como a la neutralización de la huella de carbono. El primer caso expuesto es el de la empresa LAN PERÚ con un enfoque de reforestación, el segundo caso fue la del banco SCOTIABANK que se constituyó como el primero en comprar bonos de carbono con beneficios a la protección de la biodiversidad y la producción de empleos. Por último se explica como la Universidad de San Marín de Porres se convirtió en la primera carbono neutral del país y los pasos que concluyeron con dicho logro.

El texto en comento, sin duda alguna, clarifica y sintetiza los puntos torales de las diversas negociaciones internacionales que se han llevado respecto al cambio climático y, sin restricción, explica el posicionamiento que diversos países han tomado sobre al tema. Con singular propiedad el autor nos brinda su posicionamiento personal pero también ideas concretas, que vistas desde un panorama peruano, son las necesarias para que en la práctica, los países en desarrollo logren aportar a la solución conjunta sin olvidar que sus vulnerabilidades deben ser prioridad a la hora de implementar su propia agenda sobre el cambio climático.

En conclusión, estamos ante una monografía de interesante factura y fácil lectura, que cumple con el objetivo de este tipo de obras: el hacer reflexionar al lector. Además, entre sus páginas, aquellos que aún no tienen una mentalidad ecologista, sin duda alguna podrán encontrar un acercamiento a las medidas, que dentro de nuestras posibilidades, podemos adoptar para ralentizar el cambio climático aunque su prevención o eliminación ya no sean opciones realistas. Agradecemos pues al Doctor Vera que comparta con nosotros sus conocimientos en esta importantísima cuestión que nos afecta a todos.

Imprimir

Circunstancia. Año XII - Nº 35 - Septiembre 2014

Colaboran en este número

COLABORAN EN ESTE NÚMERO

· **Marco Aurélio Marques Ferreira.** Profesor Asociado y Coordinador del Posgrado en Administración Pública por la Universidad Federal de Viçosa (UFV-Brasil). Coordinador del Grupo de Investigación Administração Pública e Gestão Social da Universidade Federal de Viçosa (UFV).

· **Marta Paradés Martín.** Licenciada en Sociología por la Universidad Pablo de Olavide y Máster en Democracia y Gobierno en la Universidad Autónoma de Madrid. Actualmente es personal investigador en formación en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid donde realiza su programa de doctorado. Ha realizado cursos de especialización en técnicas cuantitativas en la Universidad de Salamanca y en el ECPR's Winter School in Methods and Techniques en Viena. Sus principales líneas de investigación son la identidad española y europea.

· **Giuseppe Messina**. Investigador del Grupo de Trabajo Interdisciplinario de Derechos Sociales y Políticas Públicas (Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Gioja – Universidad de Buenos Aires). Doctor en estudios sobre América Latina, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset/Universidad Complutense de Madrid. Licenciado en Disciplinas Económicas y Sociales, Università Commerciale Luigi Bocconi, Milán.

· **Anderson de Oliveira Reis.** Estudiante de Posgrado en Administración Pública por la Universidad Federal de Viçosa (UFV-Brasil). Miembro del Grupo de Investigación Administração Pública e Gestão Social da Universidade Federal de Viçosa (UFV).

· **Diego Sanjurjo García.** Es un politólogo uruguayo, especializado en políticas públicas y políticas de desarrollo. Se desempeña actualmente como investigador predoctoral en el Dpto. de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid. Su tesis doctoral versa sobre políticas de desarme civil en América Latina.
B.A. en Ciencia Política (Universidad Julius-Maximilian de Wurzburgo, Alemania), M.A. en Cooperación Internacional (Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, España) y M.A. en Democracia y Gobierno (Universidad Autónoma de Madrid, España).

· **Ambrozina de Abreu Pereira Silva.** Profesor Asistente de la Universidad Federal de Ouro Preto (UFOP-Brasil). Miembro del Grupo de Investigación Administração Pública e Gestão Social da Universidade Federal de Viçosa (UFV).

Imprimir

Circunstancia. Año XII - Nº 35 - Septiembre 2014

Normas para el envío de originales

NORMAS PARA EL ENVÍO DE ORIGINALES

1. Los trabajos que se envíen a *Circunstancia* han de ser originales, inéditos y no sometidos a su evaluación o consideración en ninguna otra revista o publicación.

2. La extensión total de los trabajos no deberá exceder de 20 páginas (10.000 palabras) en formato Word (Verdana, 10) a doble espacio, incluyendo cuadros, gráficos, mapas y referencias bibliográficas.

3. Los gráficos y cuadros se limitarán al mínimo imprescindible.

4. Cada artículo deberá ir precedido de una página que contenga el título del trabajo y el nombre del autor o autores, junto con su dirección, e-mail y teléfono, así como un breve currículum del autor o autores (no más de 10 líneas). En página aparte se incluirá también un breve resumen (abstract) del trabajo de unas 150 palabras y una lista de palabras clave (keywords), con no más de 8 términos. Tanto el resumen como la lista de palabras clave deben tener una versión en español y otra en inglés.

5. Las notas y referencias bibliográficas irán al final del artículo bajo los epígrafes correspondientes: Notas y Referencias bibliográficas. Estas últimas estarán ordenadas alfabéticamente por autores siguiendo el siguiente criterio: apellido y nombre (en minúsculas) del autor o autores, año de publicación (entre paréntesis y distinguiendo a, b, c, en caso de que el mismo autor tenga más de una obra citada en el mismo año), título del artículo (entre comillas), título de la revista a la que pertenece el artículo (en cursiva o subrayado), lugar de publicación (en caso de libro), editorial (en caso de libro), número de la revista, y páginas (xx-yy, en caso de un artículo de revista o de una contribución incluida en un libro). Cuando se trate de artículos o libros traducidos y se cite de acuerdo con la traducción, el año que debe seguir al nombre del autor será el de la edición original, en tanto que el año de la versión traducida figurará en penúltimo lugar, justo inmediatamente antes de la referencia a las páginas. Las referencias bibliográficas que aparezcan en el texto o en las notas deberán hacerse citando únicamente el apellido del autor o autores (en minúsculas) y entre paréntesis el año y, en su caso, la letra que figure en las Referencias bibliográficas, así como las páginas de la referencia.

6. Los cuadros, gráficos y mapas incluidos en el trabajo irán numerados correlativamente, incluyendo además su título y fuente. Si el cuadro o gráfico se ha realizado en Excel deberá ser importado al texto en forma de imagen.

7. El formato de texto no incluirá ni encabezado ni pie de página.

8. Las reseñas y noticias bibliográficas ocuparán un máximo de 3000 palabras.

9. Los trabajos se enviaran a la siguiente dirección de correo electrónico: circunstancia@fog.es. El Consejo de Redacción acusará recibo de los originales, pero no se compromete a mantener correspondencia sobre los mismos salvo cuado sean aceptados o hayan sido expresamente solicitados. Una vez evaluados los textos originales, se resolverá sobre su publicación en un plazo no superior a cuatro meses desde la recepción. *Circunstancia* se reserva, cuando se estime conveniente, el derecho de introducir mínimos cambios de estilo respetando siempre el sentido del texto.

Imprimir