

## Capítulo 6

# La política microeconómica en un modelo de desarrollo humano sostenible

### **Suficiencia, Eficiencia, Eficacia y Efectividad en el Contexto del Desarrollo Humano Sostenible**

Los países en desarrollo han centrado la atención en la búsqueda de recursos para financiar un conjunto de programas y proyectos encaminados a mejorar las condiciones de vida de la población, en el entendido de que la escasez de estos es la causa principal de la pobreza y miseria de grandes grupos de la población. Por ello, los esfuerzos se han orientado fundamentalmente a impulsar el crecimiento de las economías para aumentar el ingreso nacional y, por ende, los recursos fiscales para financiar los programas públicos (Currie, 1966).

Sin desconocer la importancia de contar con adecuados recursos para aumentar los niveles de bienestar de los grupos en condiciones de pobreza (suficiencia), este capítulo tiene como propósito mostrar cómo, en muchas ocasiones, el problema es más de uso ineficiente, ineficaz e inefectivo de los recursos disponibles, que de insuficiencia de estos. Las prácticas de corrupción y la malversación de fondos, a causa de una inadecuada asignación de los recursos a programas/proyectos no prioritarios, o la escogencia de

modelos ineficientes en la prestación de algunos servicios sociales, son claros ejemplos de ineficiencia, ineficacia e ineffectividad en el uso de los recursos disponibles para financiar el desarrollo (Banerjee y Duflo, 2011).

Con el propósito de hacer claridad sobre los conceptos aquí utilizados, se presenta a continuación su definición para efectos de los temas tratados en este capítulo en las secciones siguientes, ya que, aunque existe una clara relación entre los tres, tienen, sin embargo, distinto significado.

La suficiencia de los recursos responde a la pregunta: ¿son suficientes los recursos asignados para el logro de los objetivos de un determinado programa/ proyecto? En ocasiones se inician programas/proyectos sin contar con los suficientes recursos para acometerlos, lo cual genera problemas de ineficacia e ineffectividad, ya que, no solo no se logran sus objetivos, sino que su impacto es nulo en las comunidades.

La eficiencia hace referencia a los logros alcanzados por unidad de recurso utilizado. La medida más utilizada es la productividad media del recurso, definida como el cociente entre un indicador de logro y la cantidad de recurso usado para alcanzarlo. Depende, por lo tanto, de las tecnologías o formas de producir los bienes o servicios. A mayor productividad en el uso del recurso, menor el costo unitario del bien o servicio producido.

La eficacia hace relación a la cantidad de logro alcanzado con relación a una meta previamente establecida. Se requiere, por lo tanto, de la definición previa de una meta en el programa/proyecto, para hacer posible un juicio sobre la eficacia de este en la consecución de un objetivo predeterminado. La eficacia es la prueba de fuego de la calidad de un programa/proyecto y está, claramente, en función de la eficiencia, ya que en la medida en que mejora la productividad de los recursos, mayor es la probabilidad de lograr las metas esperadas.

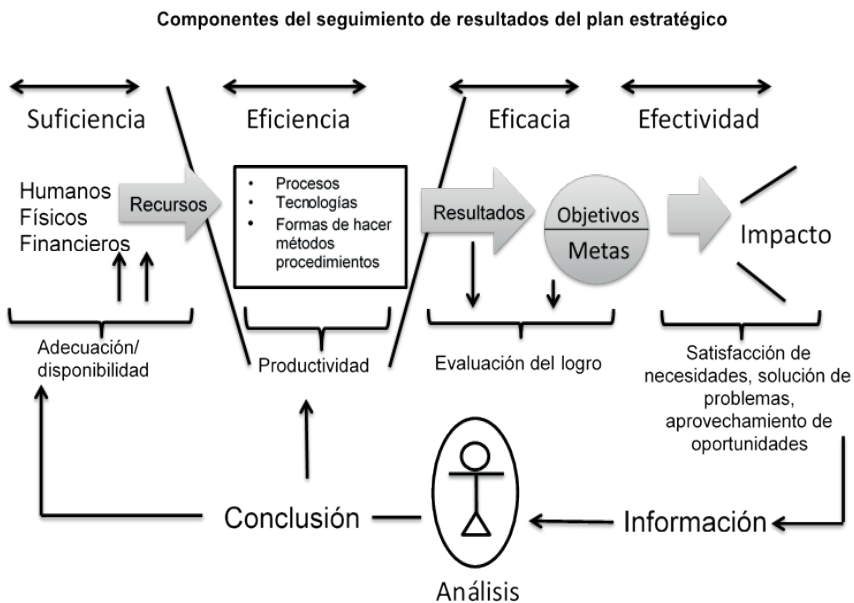
La efectividad se define en términos del impacto del programa/proyecto en la solución de un problema, la satisfacción de una necesidad o el aprovechamiento de una oportunidad. La eficacia, es decir, el logro de las metas en un determinado programa/proyecto, no necesariamente implica la solución de un problema, ya que los logros del mismo pueden ser modestos

frente la magnitud del problema a resolver. Es evidente la contribución que la eficiencia y la eficacia hacen a la efectividad, ya que más eficiencia y eficacia implican mayor efectividad (Doneys y Arbeláez, 1984; Banguero, 2001).

El esquema de la Figura 4 sintetiza las interrelaciones existentes entre estos cuatro conceptos.

**Figura 4.**

*Componentes del seguimiento y la evaluación de resultados de un plan/programa o proyecto estratégico y sus interrelaciones*



Fuente: Adaptado de Propuesta de un Sistema de Evaluación y Control para el Programa de Desarrollo de Capacitación de Investigación, por Doneys y Arbeláez, 1984, Icfes, BID, Universidad del Valle, Departamento de Sistemas.

De lo anterior se infiere que un país interesado en alcanzar altos niveles de desarrollo humano sostenible en el menor tiempo posible debe preocuparse no solo por conseguir más recursos para invertir, sino por hacer un uso eficiente de estos para alcanzar mayores niveles de eficacia en el logro de los objetivos, así como impacto en la solución de los problemas y satisfacción de las necesidades básicas de la población.

## **Marco Institucional Para el Desarrollo Humano Sostenible: Centralización vs. Descentralización**

Uno de los aspectos centrales en la búsqueda de mayor eficiencia y eficacia en los recursos públicos es, sin duda, el marco institucional de referencia para la ejecución de programas/proyectos de desarrollo regional y local. En materia de gestión pública, los países pueden adoptar dos modelos conceptualmente contrapuestos: el centralizado o el descentralizado (Banguero, 2004a). Se presentan a continuación las características de cada uno de ellos.

Como su nombre lo indica, un modelo centralizado de gestión pública es aquel en el cual el poder, las competencias y los recursos son administrados en el centro, el cual detenta el poder, desempeña todas las funciones administrativas y asigna todos los recursos. El gobierno central planea, ejecuta y controla todo, dando origen a un esquema muy paternalista de gestión, en el cual las regiones y localidades se limitan a solicitar la solución de sus problemas al centro, sin ninguna injerencia en el proceso mismo de gestión de los programas/proyectos de interés regional o local. En últimas, el desarrollo de los entes territoriales depende única y exclusivamente de las decisiones del gobierno nacional y la capacidad de negociación política de los dirigentes regionales y locales, dando origen, en ocasiones, a esquemas clientelistas y/o populistas.

En contraste, un modelo descentralizado de gestión pública se caracteriza por la existencia, en alto grado, de una gestión autónoma de los entes territoriales, tanto en lo político, como en lo administrativo y fiscal. En este modelo las regiones y localidades ejecutan las competencias asignadas por la Constitución y las leyes reglamentarias. El gobierno central se despoja del aparato organizacional para ejecutar, y se reservan las decisiones de política nacional en materia de prioridades, la ejecución de los proyectos de dimensión nacional, y la vigilancia y el control en la gestión de lo público, dejando a los entes territoriales la responsabilidad de la ejecución de los programas/proyectos de interés regional y/o local. En este modelo los entes territoriales se dan sus propios gobernantes (autonomía política), ejecutan los programas y proyectos de su competencia (autonomía administrativa) y captan recursos

propios (autonomía fiscal) y transferencias para financiar sus gastos de funcionamiento e inversión (Castro, 1998).

Un modelo descentralizado de gestión pública tiene la ventaja, desde el punto de vista administrativo y económico, de mejorar los niveles de eficiencia en la asignación de los recursos y la eficacia y la efectividad de la acción estatal en las comunidades. Sin embargo, hay razones adicionales que justifican su adopción: i) permite la conciliación de la unidad nacional con la diversidad regional y cultural de un país. Al definir un conjunto de actividades para ser desarrolladas por las autoridades locales, el modelo de gestión permite que las comunidades participen de manera activa en la solución de sus problemas, teniendo en cuenta sus particularidades locales y sus patrones culturales. ii) La descentralización en la gestión pública acerca al gobierno central a las comunidades regionales y locales, y viceversa, en una interacción constante entre los diferentes niveles del gobierno, propiciando un diálogo enriquecedor en la gestión de lo público (Bangüero, 2004a).

Aunque son claras las bondades del modelo descentralizado de gestión pública, en términos de mayor eficiencia, eficacia y efectividad, su aplicación en la mayoría de los países que han optado por él no ha estado exenta de problemas. Se relacionan a continuación algunos de ellos: i) el primero hace referencia a las indefiniciones en lo relacionado con la división político-administrativa de un país, lo cual conlleva que en algunos áreas geográficas no se sepa cuál administración regional o local deba intervenir. ii) En segundo lugar, las normas sobre competencias presentan ambigüedades en la medida en que algunas de ellas son compartidas entre dos o más niveles de la administración, generando en ocasiones vacíos o duplicidades en la gestión de los programas/proyectos regionales o locales. iii) Se presentan en ocasiones inconsistencias entre las competencias asignadas a las administraciones regionales o locales y los recursos fiscales transferidos para su financiamiento. Más aún, en ocasiones estos recursos no se transfieren directamente a las localidades, sino que están sujetos a intermediación por los Gobiernos regionales, o vienen con asignación específica, haciendo inflexible su asignación. iv) La carencia de personal calificado en las administraciones regionales y locales, para hacer una gestión eficiente y eficaz de los recursos, particularmente en áreas en las cuales se requiere de competencia técnica,

como lo son planeación, hacienda, servicios públicos, salud y educación. v) El abuso de algunos administradores regionales y locales en los niveles de endeudamiento, llevando en ocasiones a las administraciones a situaciones críticas, que requieren la intervención del nivel central para su solución. vi) El riesgo de que, ante la ausencia de partidos políticos estructurados y las deficiencias de los sistemas electorales, las administraciones regionales y locales terminen siendo apropiadas por personas o grupos indeseables (Stein, 1998; Lora, 2004 ; Banguero, 2004a).

De las reflexiones anteriores se infiere que un modelo descentralizado de gestión pública puede hacer una gran contribución al logro de los objetivos del desarrollo humano sostenible, si se toman las decisiones y acciones correctas en materia de ordenamiento del territorio, asignación clara de competencias entre los diferentes niveles de la administración, financiamiento adecuado de los programas/proyectos con un mayor esfuerzo fiscal regional y local, complementado con las transferencias del nivel central, capacitación permanente de los funcionarios públicos del nivel local, gestión austera de los gastos de funcionamiento, uso racional de la capacidad de endeudamiento de las administraciones regionales y locales y fortalecimiento de las democracias regionales y locales para evitar que sean usufructuadas por grupos o personas para su propio bienestar, en desmedro de la calidad de vida de todos los ciudadanos.

Dado que las organizaciones aprenden, es de esperar que con el tiempo se corrijan los problemas que presentan hoy en día algunos países que han optado por este modelo, y se puedan aprovechar plenamente los beneficios de este en términos de lograr mayores niveles de bienestar en el menor tiempo posible, en un contexto de democracia plena y amplia participación de las comunidades en el proceso de lograr desarrollo humano sostenible para todos (Faguet, 2000).

## **La Gestión de los Subsidios en un Modelo de Desarrollo Humano Sostenible**

El tema de los subsidios ha sido ampliamente discutido en la literatura económica sobre hacienda pública (Escobar et al., 2007). Aunque subsiste la

controversia sobre el otorgar o no subsidios a la población de escasos recursos, es claro que en un modelo de desarrollo humano sostenible estos son necesarios, al menos en las etapas iniciales del desarrollo, para apoyar los procesos de creación de potencialidades y satisfacción de las necesidades básicas de la población, mientras mejoran sus ingresos. Ellos existen en prácticamente todos los países en el mundo, como una forma de proveer bienes y servicios para crear potencialidades y mejorar las condiciones de vida de la población con menores recursos (Banguero, 2004a).

En la literatura sobre el tema se destacan dos modelos alternativos para la gestión de los subsidios: i) el primero, focalizado en atender cada potencial/necesidad de manera específica, es el más usado hoy en día. ii) El segundo, el subsidio general, que otorga un monto global de ingreso disponible para la familia, dejando al beneficiario la decisión de asignarlo según sus propias prioridades, sujeto a restricciones en su destinación (Escobar et al., 2007). Se presentan a continuación las bondades y limitaciones de cada uno de estos dos sistemas.

El subsidio con destinación específica busca financiar total o parcialmente la creación de una potencialidad/satisfacción de una necesidad en grupos de población cuyos ingresos son insuficientes para financiarla de manera directa. Aunque es el preferido de los Gobiernos, ya que permite obtener réditos políticos de los beneficiarios directos en esquemas populistas o clientelistas, al ligar directamente el subsidio con la satisfacción de una necesidad específica, presenta los siguientes problemas desde el punto de vista de eficiencia y equidad distributiva: i) la dificultad para la identificación del grupo focal al cual debe dirigirse el subsidio hace que en ocasiones termine siendo apropiado por personas o familias que no lo requieren; ii) su vulnerabilidad a la influencia política hace que se incluya en la lista de beneficiarios a personas o familias por solo interés electoral, generando problemas de corrupción; iii) el costo administrativo de este tipo de subsidio es elevado, ya que requiere del establecimiento de una burocracia para la gestión de cada subsidio y para controlar su utilización; iv) su asignación no siempre responde a prioridades de creación de capacidades/satisfacción de necesidades, ya que hay cierta propensión a preferir lo inmediato (bienes de consumo) sobre

las inversiones sociales prioritarias, generando esquemas de paternalismo crónico, con alto costo fiscal para el Estado.

A pesar de sus limitaciones, un esquema adecuado de focalización en su asignación, y una gestión eficiente y transparente del mismo, puede beneficiar a grupos importantes de la población de bajos ingresos, dada la alta rentabilidad social de los subsidios en grupos de población en condiciones de pobreza extrema.

Alternativamente, es posible adoptar un modelo de gestión del subsidio a la población de bajos ingresos, consistente en la asignación de un monto global de recursos a familias previamente identificadas, por ejemplo, con información censal, como merecedoras de un subsidio para complementar sus propios ingresos y tener acceso a bienes y servicios potencializadores/satisfactores, que de otra forma no estarían a su alcance, dejando a la familia la decisión de la asignación según sus prioridades dentro de un menú preestablecido. La ventaja de este modelo sobre el anterior radica en que respeta la elección del beneficiario, según sean sus prioridades, y reduce significativamente el problema de la falsificación de información para tener acceso al mismo, algo frecuente en el caso de los subsidios específicos. Además, la asignación con base a criterios objetivos de selección (indicadores sociales) lo hace menos vulnerable tanto a la manipulación política con propósitos electorales, como a la corrupción en la gestión, en la medida en que se use el sistema bancario para su entrega a los beneficiarios.

Independientemente del esquema de subsidios que se adopte, lo importante, para efectos de lograr objetivos de bienestar en un modelo de desarrollo humano sostenible, es asegurarse de que: i) el subsidio llegue a los grupos de la población que realmente lo necesitan, con un adecuado esquema de focalización; ii) se dé prioridad a la inversión en programas/proyectos creadores de potencialidades, privilegiando la inversión en capital humano sobre el consumo del día a día, para alcanzar la más alta rentabilidad por peso asignado; iii) exista un sistema de monitoreo y control, el cual permita el desmonte del subsidio en la medida en que las familias ya no lo requieran, porque sus ingresos han superado un nivel crítico de pobreza que les permita seguir creciendo sus potencialidades con sus propios recursos.

## La Gestión de la Nutrición en un Modelo de Desarrollo Humano Sostenible

Como se analizó en un capítulo previo, la nutrición juega un papel fundamental en el proceso de creación de capital humano, ya que tiene incidencia tanto en el desarrollo físico como mental de la persona. Los estudios realizados sobre el tema (Schultz, 1971; Selowsky y Taylor, 1973; Hopkins y Van der Hoeven, 1979, 1983; Gutkind, 1983; entre otros) muestran la importancia de intervenciones tempranas desde el inicio de la gestación y en los dos primeros años de vida del ser humano, para garantizar el pleno desarrollo del cerebro y de la condición física de la persona. Por lo tanto, un Estado interesado en garantizar igualdad de oportunidades para todos debe preocuparse, no solo por estipular los recursos requeridos por la intervención, sino también por asegurar una adecuada gestión de los programas para las madres gestantes y los niños en su primera infancia, como una condición necesaria para garantizar su normal desarrollo posterior (Banguero, 2004b).

La primera acción en este sentido consiste en diseñar un modelo de gestión que permita identificar claramente, en las comunidades, a las madres gestantes en condición de desnutrición o de riesgo de desnutrirse, para ser intervenidas oportunamente. Sin duda, esta es una labor que le corresponde a las administraciones locales, mediante uno de dos procedimientos: un sistema de vigilancia nutricional basado en la visita permanente a los hogares, para identificar madres gestantes en esta condición, el cual puede estar integrado en un sistema único de vigilancia epidemiológica municipal o, alternativamente, un sistema de convocatoria voluntaria que, con la debida promoción en las comunidades, estimule a las madres en gestación a recurrir a los centros de control prenatal existentes en la localidad.

El primer método tiene la ventaja de la cobertura total. Aunque es costoso, este puede reducirse si el programa se realiza de manera integrada con los sistemas de vigilancia epidemiológica y de atención primaria en salud existentes en la localidad. El segundo método, aunque es menos costoso, tiene la desventaja de que no garantiza la asistencia de la totalidad de las madres embarazadas al control prenatal, aumentando de esta forma el riesgo de que algunas den a luz en condiciones muy agudas de desnutrición.

La selección de uno u otro método dependerá de la disponibilidad de recursos para el programa; sin embargo, es clara la superioridad del primero sobre el segundo, en la medida en que garantiza plena cobertura, algo esencial en un modelo de desarrollo humano sostenible.

## **La Gestión de la Salud en un Modelo de Desarrollo Humano Sostenible**

La salud juega un papel fundamental en un modelo de desarrollo humano sostenible, no solo como garantía de la preservación de la vida, sino también como determinante de niveles mínimos de productividad en la población económicamente activa. Estudios sobre el tema muestran cómo personas enfermas tienen niveles más bajos de productividad, al ser comparadas con aquellas que están sanas. Por lo tanto, un Estado interesado en mantener o elevar sus niveles de productividad debe invertir recursos significativos en la preservación de la salud y el tratamiento oportuno de los que se enferman, en el entendido de que no solo se trata de garantizar el derecho a una vida saludable, sino de invertir en capital humano para el desarrollo del país (Schultz, 1971; Ram y Schultz, 1979).

En la estrategia para garantizar salud a todos los ciudadanos, la prevención ocupa un lugar prioritario sobre la curación, ya que es menos oneroso para un país el prevenir la enfermedad que curarla. Desafortunadamente esta no es la práctica común en muchos países en los cuales se han desarrollado sofisticados sistemas de curación, relegando la prevención a un segundo plano, con la inevitable consecuencia de la presencia de un alto nivel de congestionamiento en las instituciones prestadoras de servicios de salud, con costos elevados para el Estado. Sin duda, es más eficiente y eficaz prevenir que curar (Kliksberg, 2007).

En materia de prevención de la enfermedad, hay tres aspectos a considerar: el saneamiento básico, la inmunización contra enfermedades prevenibles y la salud mental de la población. El saneamiento básico implica la dotación a las comunidades con adecuados sistemas de suministro de agua potable, eliminación de aguas servidas y disposición de residuos sólidos, tema que se tratará posteriormente en la sección sobre los servicios públicos.

Lo concerniente a la salud mental de la población se tratará en la sección sobre recreación y cultura. En esta sección se aborda el tema de la prevención de las enfermedades mediante programas de inmunización temprana. En las siguientes se tratan los otros dos.

En lo referente a la gestión de programas de inmunización, hay dos enfoques claramente diferenciados: el de la atención primaria con visita domiciliaria y el de campañas periódicas programadas de inmunización de menores.

Aunque cada uno de estos tiene ventajas y desventajas, al igual que diferentes costos, como se anotó para el caso de atención a las madres embarazadas, el modelo de inmunización integrado a la atención primaria tiene la ventaja de lograr plena cobertura de la población a inmunizar, ya que la visita domiciliaria de la promotora de salud permite identificar directamente en el hogar la presencia de niños menores de cinco años no vacunados y realizar el proceso de manera inmediata. Cabe anotar, además, que la promotora es generalmente una persona de la comunidad, debidamente entrenada para realizar estos procedimientos, lo cual facilita la relación con sus coterráneos.

El modelo de gestión basado en jornadas periódicas de inmunización, aunque es menos costoso y administrativamente más fácil de realizar, tiene la desventaja, frente al anterior, de no garantizar la cobertura total de los niños, ya que queda a discreción de los padres de familia el acudir a los centros de vacunación establecidos.

Aunque cada país, según su disponibilidad de recursos, puede optar por uno u otro modelo, es claro que, por tratarse de una inversión altamente rentable, un Estado interesado en garantizar plena inmunización contra las enfermedades prevenibles preferiría el modelo integrado de atención primaria en salud, por ser más eficaz y efectivo que el de las jornadas periódicas de vacunación.

Como se mencionó anteriormente, la atención actual en los sistemas de salud está más centrada en la prestación de servicios para recuperar la salud, que en prevenir la enfermedad. A pesar de ello, el modelo de gestión para la prestación de los servicios de salud tampoco está exento de problemas, en la medida en que se ha hecho una transición del modelo de prestación directa de los servicios de salud, con subsidios a la producción de estos por parte del

Estado, a otro en el cual los subsidios se asignan a la demanda, con prestación de servicios por el Estado o por el sector privado.

El modelo de prestación directa de servicios de salud por parte del Estado ha sido objeto de crítica por su incapacidad para asignar subsidios a los más necesitados, ya que cualquier persona, independientemente de su condición social, puede demandarlos y la entidad está en la obligación de prestarlos. Estudios realizados sobre el poder redistributivo del gasto público en salud en Colombia (Selowsky, 1979) muestran que en la práctica este no redistribuye en favor de los más necesitados, reflejando el problema de otorgar subsidios a personas que eventualmente no lo necesitan. Adicionalmente, este modelo presenta problemas de ineficiencia, en la medida en que los pacientes acuden a centros de salud de alto nivel para el tratamiento de enfermedades susceptibles de ser tratadas en un nivel básico.

Los esfuerzos realizados tanto en Colombia, como en otros países latinoamericanos, para desarrollar modelos de atención en salud por niveles, a saber, primario, secundario y terciario, según complejidad, buscando mejorar la eficiencia del modelo de prestación directa de los servicios, han enfrentado el problema de su implementación, ya que los patrones culturales llevan a que las personas busquen niveles superiores de atención en el sistema, aun para patologías susceptibles de ser tratadas en hospitales de primer nivel (Rodríguez y Rico, 1977; Rico, 1990, entre otros), desvirtuando así por completo la filosofía inicial del mismo.

Los altos costos generados para el Estado por la prestación directa de servicios de salud y su inequidad social, llevaron a la propuesta alternativa de prestación de servicios de salud basados en subsidios a la demanda y no a la oferta. Con el apoyo y la asesoría de la Banca Multilateral, algunos países latinoamericanos han puesto en marcha este modelo, siendo Chile el más avanzado en esta materia.

La piedra angular de este modelo consiste en la definición de dos tipos de entidades: i) las responsables del aseguramiento de la población en un paquete básico de servicios de salud, y ii) las responsables directas de la prestación de los servicios. Para garantizar el financiamiento del plan básico los usuarios pagan una prima mensual de aseguramiento y el Estado otorga

un subsidio a los grupos de la población de menores ingresos, previamente identificados en un registro de beneficiarios.

Si bien se reconoce que este sistema ha permitido incorporar a la mayoría de la población a los servicios de salud, aumentando de manera significativa la cobertura que antes ofrecían los hospitales públicos y las clínicas privadas, el sistema presenta problemas de accesibilidad, mala calidad en los servicios prestados y desfinanciamiento de las entidades prestadoras.

Los principales problemas se relacionan con: i) el no cumplimiento de la debida separación de las entidades aseguradoras de las prestadoras de los servicios, ya que algunas de las aseguradoras son, a la vez, prestadoras de servicios en sus propias clínicas, generando congestión y mala calidad en la prestación de los servicios a sus asegurados; ii) la aparición de un número importante de entidades aseguradoras de servicios de salud, sin el debido respaldo institucional y financiero que requiere este tipo de aseguramiento y iii) el desfinanciamiento de las entidades prestadoras de los servicios, debido a la insuficiencia de los recursos obtenidos por concepto de primas para atender tratamientos de alto costo, generalmente ordenados por mandato judicial, la incapacidad del Estado para pagar oportunamente los servicios subsidiados, y la falta del debido control en el registro de los beneficiarios del subsidio, lo cual hace que aparezcan en él personas que no lo necesitan.

Mejoras en el sistema, para aumentar la eficiencia y la eficacia de este, implican la introducción de los siguientes ajustes: i) establecer una clara separación entre las empresas aseguradoras y las empresas prestadoras de los servicios de salud, impidiendo cualquier forma de integración vertical que limite el acceso generalizado a los servicios, dejando en manos del usuario la decisión de escoger en qué entidad prestadora demanda los servicios. ii) Aumentar las exigencias, en términos de capacidad institucional y financiera para ejercer la función de aseguradora de servicios de salud. Es preferible tener pocas, pero bien administradas y financiadas, y no un sinnúmero de ellas, en precarias condiciones para hacer el debido aseguramiento. iii) Depurar el registro de beneficiarios de los subsidios de servicios de salud, definiendo criterios objetivos para su otorgamiento, basados única y exclusivamente en indicadores sociales. iv) Fortalecer los recursos del fondo de

financiamiento de los subsidios del Estado, para garantizar el pago oportuno de los servicios a las entidades prestadoras de los mismos, evitando así su desfinanciamiento crónico.

## **La Gestión de la Vivienda en un Modelo de Desarrollo Humano Sostenible**

La adquisición de una vivienda digna es una prioridad en las familias de bajos recursos, ya que, además de proteger contra las inclemencias del ambiente, es un espacio vital fundamental y una de las formas de riqueza más apreciadas por la población. Sin embargo, el obtenerla no es tarea fácil debido a la alta inversión de capital que requiere y los muy bajos niveles de ahorro de las familias de escasos recursos, lo cual exige, en algún grado, el subsidio estatal para lograrlo (Hopkins y Van der Hoeven, 1979, 1983; Banguero, 1982, 1985, entre otros).

Se identifican en la literatura sobre el tema dos modelos alternativos de gestión de la vivienda: el de la entrega directa de viviendas ya construidas a beneficiarios seleccionados, sea de manera gratuita (subsidio total) o mediante el pago de un crédito subsidiado a largo plazo, o el modelo de estímulo a la autoconstrucción de vivienda, con entrega de subsidios parciales por parte del Estado.

El primer modelo de gestión consiste en la entrega de casas ya terminadas, construidas mediante aportes de las administraciones locales, generalmente terrenos dotados con servicios públicos, y del gobierno nacional para la construcción de la vivienda. Una vez construidas las viviendas, el Estado tiene la opción de entregarlas de manera gratuita a familias muy pobres, o bajo la figura de un crédito a pagar en el largo plazo, generalmente entre quince y treinta años.

Aunque este modelo tiene la ventaja de la entrega de las soluciones en un tiempo relativamente corto, presenta algunos problemas en su aplicabilidad, entre ellos se destacan los siguientes: i) las dificultades inherentes a la selección de los beneficiarios cuando se trata de viviendas gratuitas, ya que en ocasiones aplican familias que logran la adjudicación mediante

fraude o influencias políticas, a pesar de no requerirla. ii) Las insolvencias o moras en los pagos de los adjudicatarios de vivienda a crédito, lo cual puede llevar al embargo y eventual pérdida de la misma por el no pago. iii) El esfuerzo fiscal requerido para una solución terminada hace que el número de soluciones a construir sea limitado, reduciendo, de esta forma, la eficacia y efectividad de los programas (escaso número de soluciones frente a la magnitud del problema).

El modelo de solución del problema por la vía de la autoconstrucción ha sido implementado con éxito en varios países en desarrollo. Básicamente consiste en aunar esfuerzos entre los beneficiarios, las administraciones locales y el gobierno nacional para que los miembros de la familia construyan su propia vivienda. En el caso colombiano, este modelo implica la entrega a los beneficiarios, por parte de las administraciones locales, de lotes dotados con servicios, la asistencia técnica de alguna entidad estatal o universitaria en el diseño de las viviendas, la capacitación de las personas y la supervisión de las obras, y la entrega de un subsidio estatal a las familias para la compra de materiales.

Aunque el tiempo de espera para que la familia pueda contar con una vivienda puede ser mayor que el requerido por el modelo anterior, el modelo de autoconstrucción tiene las siguientes ventajas: i) involucra directamente a las familias y a las comunidades en la solución del problema, aportando fuerza de trabajo y tiempo al programa de autoconstrucción, generando sentido de apropiación de la vivienda por parte de los beneficiarios, al considerarla su propia obra y no un regalo del Estado. ii) Propicia la participación de las administraciones locales y la organización de las comunidades para adelantar las obras de beneficio común, complementarias a las viviendas. iii) Reduce los costos de producción por solución de vivienda para el Estado, permitiendo la construcción de un mayor número de ellas, mejorando la eficacia y efectividad de los recursos del Estado destinados a la satisfacción de esta necesidad. Sin duda, desde la óptica de lograr mayor eficiencia de los recursos públicos en el modelo de desarrollo humano sostenible, esta opción es preferible a la primera (Banguero, 2004a).

## **La Gestión de los Servicios Públicos en un Modelo de Desarrollo Humano Sostenible**

De igual forma como ocurrió con la vivienda, el modelo de gestión de la prestación de los servicios públicos ha evolucionado desde la prestación directa de los mismos por parte del sector público, hacia esquemas de prestación de estos por entidades privadas, con la debida regulación por parte del Estado.

Los defensores de la prestación directa de los servicios por parte del Estado argumentan que la privatización de la gestión de estos servicios implica un mayor costo para los usuarios, ya que el interés de las empresas privadas es el lucro y, en segundo lugar, no hay garantía de la prestación de estos servicios para la población de menores recursos, por su incapacidad de pagarlos a costos del mercado, generando un problema de inequidad en la prestación de servicios considerados esenciales para la población.

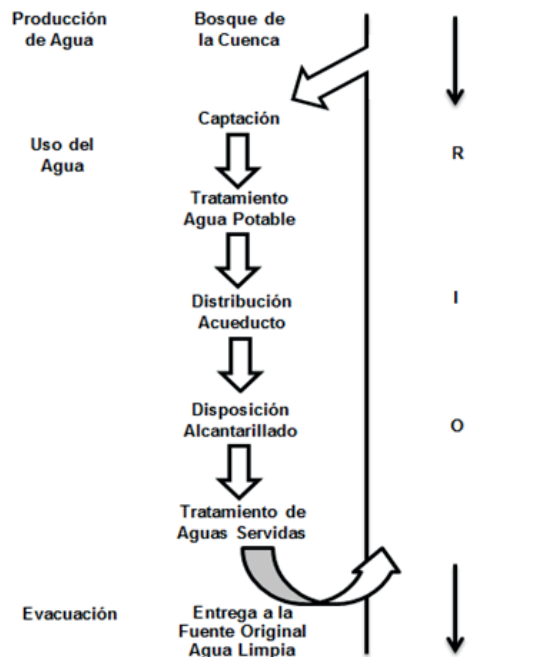
En contraposición, los defensores de la privatización de la gestión de los servicios públicos consideran que el problema es de ineficiencia en la prestación de estos por parte de empresas públicas, contaminadas por la politiquería y la corrupción. Por lo tanto, hay necesidad de permitir la competencia entre empresas prestadoras de servicios públicos, con el propósito de elevar sus niveles de eficiencia, sea su origen público o privado. Los defensores de este modelo proponen resolver el problema de la accesibilidad de los servicios a los estratos con menores recursos, mediante la creación de un subsidio a la demanda, financiado con recursos de las administraciones locales y no por las propias empresas prestadoras de los servicios. De esta forma, estas empresas cobran el servicio al costo de producirlo y el Estado subsidia parte de este valor a la población de menores recursos, para garantizar su viabilidad financiera.

Independientemente de su naturaleza jurídica, lo que sí parece importante, en el contexto de un modelo de desarrollo humano sostenible, es la adopción de un modelo de gestión eficiente y equitativa de los servicios públicos, de modo que garantice el acceso a ellos a toda la población, al menor costo posible, en el entendido de que el agua potable y el saneamiento básico juegan un papel fundamental en la prevención de la enfermedad y la

conservación de la salud de la población (Hopkins y Van der Hueven, 1983; Banguero, 1985).

En lo relacionado con el servicio del agua potable y la disposición de la usada, es importante tener en cuenta el llamado ciclo del agua, el cual contempla desde la conservación de la cuenca, la captación, el tratamiento, la distribución y la disposición, hasta el tratamiento de las aguas residuales, con el objetivo de devolver el agua al río en las mismas condiciones en que fue captada, de tal forma que pueda ser reutilizada en múltiples ocasiones por diferentes localidades y se garantice la sostenibilidad ambiental del recurso agua (Banguero, 2004a). El esquema en la Figura 5 presenta los componentes e interrelaciones del ciclo del agua.

**Figura 5.**  
*Esquema del ciclo del uso del agua*



Fuente: Adaptación del autor

En lo referente al aseo, es importante adoptar esquemas de gestión que, a la vez que garanticen el adecuado saneamiento ambiental en los

hogares, también lo hagan para la localidad o región en su conjunto. En esta dirección, modelos de gestión del aseo que combinan programas de reciclaje de residuos no orgánicos con tratamiento adecuado de los desechos orgánicos, cumplen la doble función de garantizar saneamiento básico y sostenibilidad ambiental.

La otra dimensión de la gestión de los servicios públicos en las localidades hace referencia al tamaño de las empresas a constituir, ya que en muchas ocasiones estas terminan burocratizadas y sobredimensionadas, debido a presiones ejercidas por políticos y sindicalistas. Cuando la empresa presta varios servicios, es recomendable llevar contabilidad independiente para cada uno de ellos, de tal forma que se pueda conocer el costo unitario de cada uno de ellos y el monto del subsidio a otorgar en los grupos que lo ameriten.

## **La Gestión de la Educación en un Modelo de Desarrollo Humano Sostenible**

Los estudios sobre fuentes del crecimiento y desarrollo han permitido identificar claramente el papel crucial que juega la educación en el proceso de creación de capital y potencialidades humanas (Becker, 1964; Schultz, 1971, entre otros). En efecto, la educación permite adicionar potencialidades a lo largo de todo el ciclo de vida de la persona, elevando, además, la productividad de todos los factores asociados con el ser humano. Sin embargo, los sistemas educativos en los países en desarrollo adolecen de serios problemas de accesibilidad y calidad. A continuación se presentan los aspectos básicos de un modelo educativo orientado a corregir algunos de estos problemas, en el contexto del desarrollo humano sostenible (Banguero, 2004b).

En la gestión del proceso educativo el primer nivel de atención es el de preescolar. Estudiosos del tema han resaltado la importancia de la educación temprana, por ser esta la etapa en la cual el niño desarrolla no solo su capacidad creativo-analítica, sino que también fija valores fundamentales para la vida, como la responsabilidad, la ética, la disciplina y la solidaridad. Podría decirse, entonces, que en esta edad temprana se define la personalidad y el futuro de todo ser humano. A pesar de ello, la educación preescolar no ha

sido prioridad en los muchos países en desarrollo y hay miles de niños que todavía no tienen acceso a ella. La universalización de la cobertura en este nivel es la primera acción a tomar, en el propósito de garantizar igualdad de oportunidades para todos.

Adicionalmente, la calidad de lo existente deja mucho que desear en términos de calificación de los docentes, modelos pedagógicos e instalaciones adecuadas. Un Estado interesado en lograr en su población altos niveles de creatividad e innovación, base del desarrollo científico y tecnológico de un país, debe asegurarse de colocar en la parte más alta de su lista de prioridades la inversión en la educación preescolar, garantizando accesibilidad total a la población entre tres y seis años, y en instituciones de la más alta calidad. Particular importancia debe darse al uso de pedagogías activas de aprendizaje, que estimulen la creatividad y desarrollen la competencia investigativa en los alumnos a edad temprana.

De igual forma, la educación primaria requiere ser focalizada en lograr dos competencias fundamentales para el resto de la vida: el dominio del lenguaje (leer, escribir y expresarse correctamente) y la habilidad numérica (contar correctamente). La estructura actual de formación en este nivel, al igual que en la educación secundaria, contiene demasiadas temáticas, con un enfoque enciclopedista, sin un claro norte en lo relacionado con las competencias básicas a desarrollar en cada nivel.

La consecuencia de ello es la promoción de estudiantes, a niveles superiores de la educación, que presentan deficiencias en su capacidad lectoescritora y numérica, lo cual causa altos índices de repetición y deserción, tanto en la educación media como en la superior. Parece preferible que en el nivel primario el esfuerzo educativo se centre en el desarrollo de estas competencias básicas, más que en pretender suministrar al niño un gran volumen de conocimientos que pueden ser adquiridos posteriormente, de manera personal.

La educación secundaria presenta problemas similares. Gran dispersión temática y demasiada información transmitida con muy poca profundidad analítica. Su mejora implica centrar el esfuerzo en el desarrollo de competencias, a través de la investigación, en tres áreas claves para el ser humano: su formación humanística, las ciencias sociales y las ciencias naturales. La

adopción de modelos pedagógicos que privilegien el aprendizaje activo es otro de los cambios básicos requeridos en este nivel para mejorar la capacidad analítica de los estudiantes y fortalecer su competencia investigativa, prerrequisito para obtener un buen desempeño académico en las etapas posteriores de la educación y la vida, como ser humano y profesional, en el entendido de que es el estudiante el que aprende, con el apoyo de los profesores, los recursos del colegio, los padres de familia y la comunidad en que se vive.

La educación superior, en un modelo de desarrollo humano sostenible, cumple tres funciones básicas: i) fortalecimiento de la formación integral del ser humano (competencias para el ser y el convivir), ii) formación de los profesionales que requiere el país y iii) desarrollo de potencialidades científicas, emprendedoras e innovadoras para la transformación de la sociedad.

En lo relacionado con la gestión de la educación, la mayoría de los países en el mundo garantizan la gratuidad de la educación en los niveles básicos, no así en la educación superior, en la cual predomina el modelo de financiación vía crédito a mediano y largo plazo. Ante las dificultades de los gobiernos para desarrollar un modelo de gestión totalmente público, muchos países han hecho la transición hacia un modelo mixto, público y privado, garantizando el acceso a establecimientos privados a familias de escasos recursos, mediante el otorgamiento de un subsidio.

En el caso de la educación superior, dados sus altos costos y las dificultades que presenta el modelo de oferta pública de este nivel, en términos de equidad distributiva, es decir, subsidio a personas de estratos altos que no lo requieren, los gobiernos han optado por la alternativa de crear sistemas de crédito, con subsidios a la demanda, tales como tasas de interés por debajo del mercado y condonación parcial o total a estudiantes de bajos recursos con alto rendimiento académico. Desafortunadamente, por razones presupuestales en algunos países todavía no tiene cobertura universal, como debe ser en un modelo garante de la igualdad de oportunidades de educación para todos.

Independientemente del modelo de gestión que se adopte, lo importante es que este garantice plena accesibilidad a la población que lo requiera y alta calidad en la educación impartida, para desarrollar potencialidades humanas al más alto nivel, objetivo fundamental del desarrollo humano

sostenible (Banguero, 2004b). En el logro de estos dos objetivos, en un modelo descentralizado de gestión de la educación, el nivel local puede hacer una gran contribución, ya que tiene las siguientes ventajas sobre uno totalmente centralizado: i) permite hacer una mejor planeación, gestión y control del proceso educativo, ya que las administraciones locales están más cercanas a las necesidades de la población; ii) permite la participación activa de los padres de familia en los procesos de formación de sus hijos, complementando la tarea realizada por el colegio; y iii) abre la puerta para la cofinanciación de la educación por parte del gobierno central y las administraciones locales (Banguero, 2004a).

### **La Gestión del Deporte, la Recreación y la Cultura en un Modelo de Desarrollo Humano Sostenible**

El deporte, la recreación y la cultura cumplen un importante papel en el logro de varios objetivos del desarrollo humano sostenible, como lo son la salud mental de la población y la prevención de las enfermedades crónicas, la afirmación del sentido de pertenencia y la identidad cultural de las comunidades y la cohesión social. Por estas razones es importante contar con un modelo de gestión que promueva y desarrolle las potencialidades humanas en esta materia (Villamarín, 1997).

En la literatura sobre el tema hay dos enfoques alternativos en la gestión de estas actividades. El uno, altamente centralizado, en el cual la administración central planifica y ejecuta una agenda con poca o ninguna participación de las autoridades locales y las comunidades. El Estado central interpreta a su manera las necesidades de las comunidades e invierte, generalmente en grandes proyectos, obteniendo pobres o escasos resultados. El otro, altamente descentralizado, en el cual asume el papel de gestor y promotor de las actividades deportivas, recreativas y culturales en las localidades y comunidades, dejando que sean ellas mismas las que las desarrollen, permitiendo, de esta forma, el desarrollo de su propio potencial. Este modelo, además de ser más eficiente y eficaz que el primero, permite el desarrollo de las identidades culturales en las comunidades, algo fundamental en el desarrollo humano sostenible.

Está comprobado que aquellos países que tienen éxito en la gestión de las actividades deportivas, creativas y culturales, como Estados Unidos, entre otros, son aquellos que han logrado masificarlas a través de la creación de múltiples esquemas y mecanismos de promoción en las comunidades, dejando la iniciativa en manos de ellas y apoyando con recursos a las organizaciones no gubernamentales o comunitarias que hacen factible el pleno desarrollo de los deportistas y artistas. Más que la construcción de costosas obras de infraestructura en el campo deportivo, recreativo y cultural, lo que las comunidades demandan es el mejoramiento y la adecuación de las que ya existen, es decir, polideportivos, canchas de fútbol o basquetbol, escuelas del deporte, parques, teatros, teatinos, escuelas de arte, casas de cultura, entre otros. Este enfoque, al ser menos oneroso para las administraciones locales, permite ampliar la cobertura a más población y desarrollar la capacidad de autogestión y el sentido de pertenencia en las comunidades.

Más que la creación de entidades burocratizadas e ineficientes en el nivel nacional, lo que demandan las localidades es la constitución de fondos nacionales y locales para apoyar sus propias manifestaciones deportivas, recreativas y culturales. Estos recursos pueden complementarse con aportes de organizaciones no gubernamentales, empresas privadas y las mismas comunidades, para financiar las labores de fomento y apoyo a las actividades deportivas, recreativas y culturales en las comunidades, reafirmando, de esta forma, su identidad cultural (Villamarín, 1997).

## **La Gestión del Empleo en un Modelo de Desarrollo Humano Sostenible**

El retorno económico y social de las inversiones realizadas en una estrategia de desarrollo orientada al desarrollo humano sostenible, solo se obtiene si las personas tienen la oportunidad de desplegar todo el potencial adquirido en las etapas iniciales de su ciclo de vida. Para ello es necesario garantizar el acceso a empleos productivos y remunerativos para la población en edad de trabajar, en el entendido de que ellos únicamente no deben generar ingresos para los ocupados, sino tener la satisfacción personal de sentirse útil a la sociedad en que viven, reduciéndose de este modo de la probabilidad

de delinquir por motivos económicos y sociales. Si no se garantiza el pleno empleo de la población, la rentabilidad de la inversión social realizada sería mínima o nula (Hopkins, 1981).

Aunque la responsabilidad de la definición y puesta en marcha de las políticas macroeconómicas para generar crecimiento económico con empleo corresponde al gobierno central, y en el capítulo anterior se definieron estas políticas en el contexto del desarrollo humano sostenible, las cuales incluyeron el fomento a sectores con altos coeficientes de generación de empleo por peso invertido, como la agricultura tradicional, productora de alimentos, la vivienda y las obras públicas en el área rural y la pequeña empresa, y la construcción de vivienda y obras públicas en áreas urbanas, las administraciones locales pueden jugar un papel complementario importante en el logro del objetivo del pleno empleo (Banguero, 1983).

A continuación se mencionan algunas de las acciones locales encaminadas a promover la generación de empleo: i) la identificación clara, en el Plan de Ordenamiento Territorial, de las áreas aptas para el desarrollo de actividades productivas, tanto en el perímetro rural como en el urbano; ii) la creación de un entorno de seguridad y orden público que minimice el riesgo para los inversionistas locales; iii) el desarrollo de infraestructura adecuada de vías, energía, telecomunicaciones, agua potable y alcantarillado, que haga atractiva la localización de proyectos productivos en la localidad; iv) la creación de incentivos tributarios por períodos definidos de tiempo para aquellos que inviertan en actividades productivas que generen un mínimo de empleos; v) la mejora de la productividad mediante la cofinanciación, con el sector privado, de programas de asistencia técnica, emprendimiento e innovación para pequeños agricultores y empresarios; vi) la participación como socio de capital en empresas de utilidad común, generadoras de empleo, por ejemplo, plazas de mercado, terminales de transporte, entre otras (Banguero, 2004a).

Queda claro que la responsabilidad de generar empleos productivos y remunerativos para garantizar el debido retorno económico y social a la inversión realizada en un modelo de desarrollo humano sostenible es compartida entre el gobierno central, las administraciones locales y el sector privado.

Un trabajo coordinado en este aspecto es más eficiente, eficaz y efectivo que los esfuerzos aislados de cada uno de ellos.

## **La Gestión de la Seguridad Social en un Modelo de Desarrollo Humano Sostenible**

La inversión realizada en la creación de potencialidades en un modelo de desarrollo humano sostenible no se agota al finalizar la actividad laboral formal. La conservación de ellas hasta el final de la vida requiere del establecimiento de un sistema de seguridad social que garantice un ingreso mínimo y calidad de vida al adulto mayor, una vez finaliza su actividad laboral. La experiencia de los países en desarrollo es la contraria y solo un número limitado de personas accede a una pensión en la vejez, y en ocasiones esta es insuficiente. Se presentan, a continuación, algunos lineamientos del deber ser de un sistema pensional que garantice una vejez digna para todos.

El primer elemento es la accesibilidad universal, es decir, cobertura total. En las sociedades premodernas la protección de las personas en edades avanzadas se garantizaba por la atención que recibían de sus familiares hasta el final de sus vidas. Sin embargo, el advenimiento de la era moderna, la urbanización, la participación de los miembros de la familia en el mercado laboral, el espacio reducido en las viviendas, entre otros factores, llevaron a la creación de sistemas de seguridad social en todos los países del mundo.

Los sistemas iniciales fueron de naturaleza pública, bajo la premisa de que le correspondía al Estado asumir esta responsabilidad, y se crearon en muchos países institutos de seguridad social, financiados con aportes tripartitos, Estado, empleador y trabajador, responsables tanto de los servicios de salud, como de la pensión de vejez. Con el transcurso del tiempo estas entidades entraron en crisis, fundamentalmente por problemas financieros originados en el incumplimiento del Estado en el pago de su cuota y la profundización de la transición demográfica en la mayoría de los países del tercer mundo, reflejada en un aumento significativo de la población adulta mayor.

La crisis de los sistemas públicos de seguridad social ha generado un cambio importante en la concepción del sistema, al considerar que lo que

se debe estimular es un ahorro a lo largo de todo el ciclo de vida laboral del trabajador, de tal magnitud que le permita afrontar los años finales de su vida en condiciones dignas. Ello ha dado origen a la creación de sistemas privados de seguridad social en pensiones, en los cuales el trabajador hace un ahorro individual para financiar una pensión al final de su vida laboral. En algunos países, Colombia entre ellos, coexisten los dos sistemas: el de prima media, a cargo del Estado, y los de ahorro individual, en manos de entidades privadas. Aunque ello ha permitido aumentar la cobertura en pensiones, todavía el número de personas sin acceso a ella es grande, ya que sus ingresos no les permiten a muchos trabajadores hacer el ahorro requerido.

El segundo elemento para considerar es el de calidad de la pensión, es decir, su monto es insuficiente para garantizar una sobrevivencia digna de la persona. El logro de una pensión digna para todos requiere, por lo tanto, del establecimiento de un subsidio estatal que complemente el esfuerzo realizado por el empresario y el trabajador, tanto en los regímenes públicos como en los privados. Los problemas fiscales de la mayoría de los países en desarrollo son un serio limitante para el logro de este objetivo (Clavijo et al., 2013).

El tercer elemento para observar se relaciona con la necesidad de ajustar los requisitos para obtener una pensión, ya que el aumento de la esperanza de vida al nacer y las dificultades financieras del sistema de aseguramiento aconsejan la prolongación de la vida laboral del trabajador más allá de los estándares actuales. Este ajuste, a la vez que permite aprovechar las potencialidades del trabajador por un tiempo adicional, aumentando la rentabilidad económica y social de la inversión realizada en la creación de su capital humano, constituye un alivio para las afujías financieras de las entidades responsables del pago de las pensiones. En el contexto de un modelo de desarrollo humano sostenible, esta es una decisión altamente deseable, para mejorar la suficiencia, eficiencia, eficacia y efectividad de los regímenes pensionales.

## **La Gestión de la Seguridad Ciudadana en un Modelo de Desarrollo Humano Sostenible**

El derecho a la vida es lo máspreciado por el ser humano. Por ello, la normatividad en todos los países del mundo establece su protección, al igual

que la de la honra y los bienes de los ciudadanos. Sin embargo, el logro de la seguridad ciudadana es una tarea compleja, que requiere de la intervención concertada de los sectores público y privado y las comunidades.

Aunque existe controversia entre los estudiosos sobre la existencia de una relación causa-efecto entre bajos niveles de desarrollo económico y social y la mayor incidencia del delito, es innegable, al menos en el caso colombiano, la existencia de un alto grado de correlación entre los dos. Si bien es cierto que el fenómeno no se resuelve solo con desarrollo económico y social, también lo es que en nuestras sociedades se requieren niveles mínimos de calidad de vida y bienestar para todos, de forma que se pueda garantizar seguridad ciudadana en el largo plazo. En esta dirección, una estrategia orientada hacia la búsqueda del desarrollo humano sostenible hace una contribución significativa al logro de la seguridad ciudadana. Sin embargo, en el corto plazo hay necesidad de adelantar acciones muy concretas para prevenirlo y combatirlo (Rubio, 1999; Roemer, 2001).

Según Becker (1968, 1993), la comisión de un delito depende de los costos y beneficios percibidos por el delincuente y, por lo tanto, la probabilidad de que lo haga depende de que sea detectado y capturado, juzgado y condenado, y de la severidad de la pena. Por esta razón, para efectos de la disuasión del delito, un Estado interesado en prevenirlo y combatirlo, además de tener estrategias claras de prevención de este, debe asegurarse de contar con un cuerpo de policía efectivo para detectar y capturar a los delincuentes, un cuerpo judicial eficiente para juzgar y condenar a los infractores, y un código de sanciones ejemplarizantes, según la gravedad del delito.

En lo referente a la gestión de la policía, se requerían, entre otros, los siguientes ajustes para mejorar su desempeño: i) devolverle a la entidad su misión fundamental de prevenir el delito, con funciones más educativas que represivas; ii) elevar el nivel educativo de los efectivos policiales; iii) mejorar las remuneraciones para reducir la posibilidad de que sean sobornados; iv) acercar los cuerpos policiales a las comunidades, para lograr su apoyo y ganar credibilidad en su lucha contra la delincuencia. La colaboración estrecha entre las autoridades nacionales, locales, el sector privado y las propias comunidades es fundamental para lograr objetivos en materia de seguridad ciudadana (Banguero, 2004a).

En lo concerniente a la justicia, la tarea es más compleja, ya que existe la percepción entre la ciudadanía de que esta es ineficiente e injusta. Acciones encaminadas a mejorarla implican, entre otras, las siguientes intervenciones: i) aumento en el número de los cuerpos judiciales, para reducir el tiempo de espera en la definición de los casos; ii) mejoras en el nivel de calificación de los jueces, para elevar la calidad de los análisis y los juicios emitidos; iii) clasificación de los procesos según la gravedad del delito cometido y trámite rápido a los calificados como menores; iv) revisión de la normatividad para ajustar las sanciones y reducciones a las mismas, de modo que sean verdaderamente ejemplarizantes.

Sin duda, la puesta en marcha un modelo de desarrollo humano sostenible, como estrategia de largo plazo, combinado con acciones concretas en el corto plazo para mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad de los cuerpos policiales y judiciales, pueden lograr en menor tiempo el objetivo de seguridad ciudadana para todos.

## **La Gestión del Medio Ambiente en un Modelo de Desarrollo Humano Sostenible**

El acentuado énfasis en modelos de crecimiento económico a ultranza ha generado un gran deterioro en el medio ambiente, reflejado en el uso indiscriminado de los recursos naturales y un aumento sensible de los niveles de polución (Adelman, 1964; Balassa et al., 1986). Esta situación debe cambiar para dar paso a modelos de desarrollo ambientalmente sostenibles, en equilibrio con la naturaleza y no a costa de ella (Meadows et al., 1974; Herrera y otros, 1977; Anderson, 1991).

Para el logro de este objetivo está, en primer lugar, la creación de una cultura de desarrollo humano sostenible, a través de las entidades educativas y los medios de comunicación, para hacer consciente a la población del problema. Aunque la primera responsabilidad le corresponde al nivel nacional, en cuanto a la definición de políticas de gestión y control ambiental, la solución requiere de la participación activa de las administraciones regionales y locales, los empresarios y las propias comunidades, en su relación directa con el medio ambiente.

La gestión local del medio ambiente incluye, entre otras, las siguientes acciones (Banguero, 2004a):

- i. Elaboración y puesta en marcha del Plan de Ordenamiento Territorial, el cual debe contener en forma precisa los usos de los suelos y la localización de las actividades productivas. Debe definir, explícitamente, los territorios de reserva, con el propósito de hacer una protección adecuada de los bosques en las cuencas hidrográficas y las zonas inestables de alto riesgo de derrumbes.
- ii. La reforestación de las cuencas hidrográficas que alimentan los acueductos municipales. Este problema está presente en muchas localidades y su solución exige de la colaboración de las autoridades locales, los productores y las propias comunidades. En aquellas localidades responsables de la prestación de los servicios de agua potable, una tarea básica debe ser la conservación y reforestación de las cuencas que le surten el agua, para garantizar su sostenibilidad en el tiempo.
- iii. El debido tratamiento de las aguas residuales. Este problema existe en la mayoría de las localidades en las cuales hay acueductos. Las empresas de servicios públicos se limitan a hacer alcantarillados y las aguas servidas van directamente a los ríos, generando gran contaminación. Su solución implica que las empresas realicen inversiones en la construcción de plantas de tratamiento en cada localidad, de tal forma que las aguas sean devueltas a los ríos en su estado natural, logrando así plena eficiencia en el uso del agua.
- iv. La disposición inadecuada de los residuos sólidos se ha convertido en un grave problema en muchas de las localidades, particularmente en las grandes ciudades, ya que las entidades encargadas de su manejo se limitan a recogerlas y depositarlas en algún sitio cercano, sin ningún tipo de clasificación y tratamiento, generando problemas de polución del suelo, el aire y el agua. La correcta disposición de estos residuos exige hacer una gestión integral, que combine la separación en la fuente, la recolección de los reciclables y el tratamiento adecuado de los desechos orgánicos, y su uso para la producción de

abono. En grandes ciudades esta es una labor compleja, que requiere la creación de empresas especializadas en el tema.

- v. El fomento de prácticas de cultivo ambientalmente sostenibles. La agricultura evoluciona cada vez más hacia modelos orgánicos de producción, basados en la utilización de estiércoles para abonar y para el control biológico de las plagas, en un claro reconocimiento de que la llamada revolución verde, con un uso intensivo de químicos, logró aumentos significativos en la productividad, pero con un gran costo ambiental. Estos desajustes deben ser corregidos en un modelo de desarrollo humano sostenible, para evitar mayor daño ambiental.
- vi. La educación ambiental en todos los establecimientos educativos y las campañas permanentes en los medios de comunicación, para crear la cultura de la sostenibilidad ambiental alrededor de temas como la conservación de los bosques, el ahorro en el uso del agua, la adecuada disposición de los residuos líquidos y sólidos y la conservación de los suelos, entre otros.

## **La Gestión Comunitaria en un Modelo de Desarrollo Humano Sostenible**

Uno de los requisitos fundamentales para lograr resultados en un modelo de desarrollo humano sostenible es la participación activa de las comunidades en el proceso, a tal punto que se podría afirmar que es prácticamente imposible alcanzar los niveles de bienestar esperados si no se cuenta con la participación de las comunidades, el mayor recurso a disposición de las administraciones en la gestión de programas y proyectos de desarrollo local.

La organización comunitaria se concibe como un tejido dinámico a través del cual se desarrollan múltiples programas y proyectos de interés común para localidades específicas. Su éxito depende, críticamente, de la capacidad de los líderes para hacer una gestión eficiente y eficaz de los programas y proyectos con los recursos propios y los transferidos por las administraciones locales, regionales y nacionales. La labor fundamental de las administraciones locales en esta materia consiste en apoyarlos para que se

organicen como verdaderas empresas comunitarias, y capacitarlos en temas relacionados con la planeación, gestión y evaluación de proyectos sociales, en el entendido de que se trata de crear potencialidades en los líderes comunitarios para que hagan la gestión de su propio proceso de desarrollo (Banguero, 2004a).

Sin duda, un modelo que promueva la participación activa de las comunidades en su proceso de desarrollo, en contraste con el enfoque paternalista pasivo tradicional, tiene grandes beneficios desde el punto de vista económico y social, ya que a la vez que es más eficiente en el uso de los recursos públicos, estimula la cohesión social de las comunidades y fomenta la solidaridad, entendida esta como la unión de los esfuerzos de individuos organizados para resolver sus propios problemas, todo ello coherente con la filosofía del desarrollo humano sostenible.

## **Conclusión**

La gran queja de los países en desarrollo es la insuficiencia de recursos para lograrlo. Sin embargo, como se muestra en este capítulo, el problema en muchas ocasiones no es solo de escasez de recursos, sino sobre todo de ineficiencia, ineficacia e ineffectividad en el uso de los mismos. Por lo tanto, esfuerzos en la dirección de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos pueden acelerar el proceso. Este ha sido el propósito fundamental de este capítulo, un aporte más en la búsqueda del desarrollo humano sostenible.

## Referencias

- Adelman, I. (1964). *Teorías de desarrollo económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Anderson, V. (1991). *Alternative economic indicators*. Routledge.
- Balassa, B., Bueno, G., Kuczynski, P. y Simonsen, M. (1986). *Hacia una renovación del crecimiento económico en América Latina*. Colegio de México, Fundación Getulio Vargas, I.I.E.
- Banerjee, A. y Duflo, E. (2011). *Repensar la pobreza. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. Editorial Taurus.
- Banguero, H. (1982). Colombia 2000: A framework for population, employment, growth, income distribution and essential human needs planning. *ILO Working Paper*, (WEP 2-32fVVP 31).
- Banguero, H. (1983). Disminución del crecimiento de la población, distribución del ingreso y recesión económica. *Desarrollo y Sociedad*, (11), 21-44.
- Banguero, H. (1985a). *Colombia Basic Needs Model. Colombia 2000. Versión II*. OIT.
- Banguero, H. (2001). *Gerencia integral de proyectos: un enfoque de ciclo de vida*. Editorial Universidad del Valle.
- Banguero, H. (2004a). *Teoría y práctica de la gestión municipal*. Editorial Universidad del Valle.
- Banguero, H. (2004b). *Ensayos sobre desarrollo tecnológico y competitividad en el Pacífico colombiano*. Editorial Universidad Autónoma de Occidente.
- Becker, G. (1964). *Human capital*. Columbia University Press.
- Becker, G. (1968). Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169-217.
- Becker, G. (1993). Nobel lecture: The economic way of looking at behavior. *Journal of Political Economy*, 101(3), 385-409.
- Castro, J. (1998). *Descentralizar para pacificar*. Editorial Ariel.
- Clavijo, S., Vera, A., Malagón, D., Vera, N., y Cabra, M. (2013). *El pasivo pensional en Colombia*. Editorial ANIF.

- Currie, L. (1966). *Accelerating development: The necessity and the means*. McGraw Hill.
- Doneys, C. y Arbeláez, D. (1984). *Propuesta de un sistema de evaluación y control para el programa de desarrollo de la capacidad de investigación*. Proyecto Icfes-BID, Universidad del Valle.
- Faguet, J. P. (2000). Decentralization and local government performance: Improving public services provision in Bolivia. *Revista de Economía de la Universidad del Rosario*, III.
- Gutiérrez, A., Escobar, H. y Gutiérrez, E. (2007). *Hacienda pública*. Universidad de Medellín.
- Gutkind, E. (1983). Towards basic needs policies in development planning. *ILO Working Paper*, (2-23/WP 47).
- Herrera, A., Scolnik, H., Chichilnisky, G., Gallopin, G., Hardoy, J., Mosovich, D., Oteiza, E., L. de Romero, G., Suárez, C. y Talavera, L. (1977). *¿Catástrofe o nueva sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano*. CIID.
- Hopkins, M. (1981). Employment, under-employment and unemployment: the case of Colombia. *ILO Working Paper*, (WEP 2-32/WP 33).
- Hopkins, M. y R. Van der Hoeven. (1979). Economic and social factors in development: A socio-economic framework for basic needs planning. *ILO Working Paper*, (WEP 2-32/WP 19).
- Hopkins, M. y Van der Hoeven, R. (1983b). *Basic needs in development planning*. Gower.
- Kliksberg, R. (2007). América Latina. El caso de la salud pública. En A. Sen y B. Kliksberg, *Primero la gente*. Editorial Deusto.
- Lora, E. (2004). Prólogo. En *Teoría y práctica de la gestión municipal*. Editorial Universidad del Valle.
- Meadows, D., Meadows, D., Randers, J., y Behrens, W. (1974). *The limits to growth*. Universe Books.
- Ram, R. y Schultz, T. (1979). Life Span, health, savings, and productivity. *Economic Development and Cultural Change*, 27(3), 399-421. doi: 10.1086/451107

- Rico, J. (1990). *Demografía social y salud pública*. Universidad del Valle.
- Rodríguez, J. y Rico, J. (Eds.). (1977). *Componentes evaluativos de la atención primaria en salud*. Universidad del Valle y Secretaría Municipal de Salud de Cali.
- Roemer, A. (2001). *Economía del crimen*. Editorial Limusa.
- Rubio, M. (1999). *Crimen e impunidad. Precisiones sobre la violencia*. Tercer Mundo Editores, CEDE.
- Schultz, T. (1971). *Investment in human capital*. The Free Press.
- Selowsky, M. (1979). *¿Who benefits from government expenditures? A case study of Colombia*. Oxford University Press.
- Selowsky, M. y Taylor, L. (1973). The economics of malnourished children: An example of disinvestment in human capital. *Economic Development and Cultural Change*, 22(1).
- Stein, E. (1998). La descentralización fiscal y el tamaño del gobierno en América Latina. En K. Fucausuku y R. Hausmann (Eds.), *Democracia, descentralización y déficit presupuestarios en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Organización de Cooperación y Desarrollo.
- Villamarín, S. (1997). *La recreación y el deporte en el nuevo municipio colombiano. Temas de administración deportiva*. Editorial Sigma.