

Nº 30, Octubre 2004

Los artículos de la Revista del CLAD Reforma y Democracia sólo pueden ser reproducidos para fines de investigación y/o docencia.

Edgar Morin

¿Podemos reformar la administración pública?

» [abstract](#) » [texto completo](#) » [versión en francés](#)

Allen Schick

El Estado que rinde: reflexiones sobre una idea a la que le ha llegado la hora, pero cuya implantación aún está pendiente

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Ludolfo Paramio

Reforma política y reforma del Estado

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Miguel Ángel Porrúa Vigón

Gobierno electrónico: conceptos y avances

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Fernando Straface

Premios a la Innovación Gubernamental: un análisis comparado

» [abstract](#) » [texto completo](#) » [versión en inglés](#)

Enrique Saravia

Regulación en Argentina y Brasil. Análisis comparativo de los modelos institucionales

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Cristina Zurbriggen

Redes, actores e instituciones

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Carlos Pérez-Brito

Participación para el desarrollo: un acercamiento desde tres perspectivas

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

[Consenso de San José](#)



¿Podemos reformar la administración pública?*

Edgar Morin

[Versión original en francés](#)

Las administraciones del Estado constituyen una forma específica de organización con carácter de servicio público, dedicadas a la gestión y al control de las actividades de una nación.

Aun teniendo su carácter específico, la administración estatal obedece a unos principios generales de organización que existen en otros ámbitos:

Principio de centralización.

Principio de jerarquía.

Principio de especialización de las competencias.

A partir de esos principios se desarrollan formas degeneradas o esclerotizadas de administración que pueden calificarse de burocráticas, ya que la burocracia, en el sentido que le damos, es una patología administrativa donde el exceso de centralización le quita cualquier iniciativa a los órganos ejecutores; donde la jerarquía contribuye a la obediencia pasiva y a la ausencia de sentido de responsabilidad de los que no pueden sino obedecer; donde, en fin, la hiperespecialización encierra a cada agente en su área compartimentada de competencia.

La degeneración burocrática se traduce en una rígida dicotomía dirigente-ejecutor y en la extrema compartimentación de los agentes. Son condiciones que inhiben la responsabilidad personal y la solidaridad de cada uno hacia el conjunto.

De hecho, la burocratización genera la irresponsabilidad. Hanna Arendt se había dado cuenta perfectamente de que Eichmann no era más que un burócrata mediocre que “obedecía órdenes”, incluso las más criminales. En Francia, asuntos como el de la sangre contaminada han puesto de relieve una irresponsabilidad generalizada.

En esas condiciones, la irresponsabilidad y la ausencia de solidaridad favorecen la holgazanería y, sobre todo, la corrupción de los funcionarios, tanto más dado que en nuestras sociedades la degradación de las solidaridades tradicionales, el afán de lucro y la obsesión por el beneficio favorecen la instauración de la corrupción en el corazón mismo de los Estados.

La reforma del Estado conllevaría, por lo tanto, una reforma de su administración, en otros términos, la desburocratización.

Principios de organización

Como lo he señalado en otra parte (*Méthode 2. La vie de la vie*), la pertinencia y la eficacia de una organización exigen que sean mejor empleadas las aptitudes y cualidades de los individuos que trabajan en ella. Esas aptitudes y cualidades, como lo hemos dicho antes, se inhiben bajo el efecto de la centralización, de la jerarquía y de la especialización. Aunque desde luego no se puede concebir una administración estatal privada de centro, exenta de jerarquía y desprovista de competencias especializadas.

Pero lo que se plantea es crear y desarrollar modos de organización que combinen:

- centrismo/polcentrismo/acentrismo,
- jerarquía/poliarquía/anarquía,
- especialización/poliespecialización/competencia general.

Es un hecho que una organización rigurosamente centralizada/jerarquizada suele ser inhumana para los que solicitan sus servicios. A los solicitantes se les remite de una oficina a otra y siempre con

(*) Documento preparado para el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 2 al 5 de noviembre de 2004.

Traducido del francés por **Joëlle Lecoïn-Perera**. Título original: “Pouvons nous réformer les administrations?”

la misma respuesta: “no es de mi competencia”. Los ciudadanos se sienten frustrados y perjudicados. Además, la administración reacciona con mucha lentitud, mucha rigidez y mucho retraso frente a los problemas urgentes y a los desafíos inmediatos; pero cuando se deja una posibilidad de iniciativa y de libertad a los agentes en el terreno de lo inmediato y urgente, aumentan la capacidad de respuesta y la eficacia de la organización.

Se trataría, por lo tanto, de combinar centrismo y policentrismo o, en otros términos, de otorgar una capacidad de decisión a varios centros, unos encargados de ámbitos distintos, y otros de problemas particulares. Haría falta, también, una parte “acéntrica” donde los agentes dispondrían de un margen de libertad y responsabilidad frente a casos imprevistos y en condiciones críticas.

Se trataría de combinar, correlativamente, jerarquía y poliarquía (pluralidad de diferentes jerarquías), y de poder modificar, según las circunstancias, las prioridades jerárquicas. También se debe prever una parte de anarquía; recordemos que la anarquía no significa desorden, sino un modo de organización espontánea mediante interacciones entre individuos y grupos. Se trata, una vez más, de crear espacios de libertad/responsabilidad.

Por último, la especialización debe realizarse después de una etapa de formación más enriquecedora y variada que permita a los agentes especializados ser policompetentes, y colaborar en interacción con los ejecutivos y los responsables del proceso decisorio, dotados de competencias más generales. De todas maneras, la competencia especializada y la policompetencia no deberían plantearse como alternativas, sino como asociaciones mutuas.

En ese sentido, y dentro de ese marco conceptual, se podrían introducir los conceptos del *organizational learning* (aprendizaje organizacional), derivados de los trabajos del MIT, cuyas ideas han sido cristalizadas por Peter Senge, y que incluye cinco prácticas:

- dialogar en equipo;
- promover el desarrollo de las personas;
- definir una visión compartida;
- estar atento a los modelos mentales de cada uno; y
- ejercer el pensamiento complejo (idea añadida por SOL France, asociación que difunde y enriquece los conceptos y métodos del aprendizaje organizacional).

Todo eso tendería, por lo tanto, a desburocratizar y desesclerotizar la organización social, a debilitar la “jaula de hierro” (Max Weber) de la racionalización y de la mecanización, la mano de hierro del beneficio, y a favorecer la plena utilización de las aptitudes estratégicas, inventivas y creadoras.

¿Racionalizar?

Aquí vemos la diferencia entre racionalidad y racionalización. La racionalidad corresponde a la plena utilización de las aptitudes intelectuales y afectivas de todos los que participan en la administración del Estado, a la debida coordinación de las tareas, a la comunicación y a los intercambios de información, a la utilización de policompetencias. La racionalización, por su parte, obedece a los principios de especialización estricta, de jerarquía rígida, de centralización extrema. Ahora bien, la experiencia muestra que estos principios, aplicados de manera estricta, no son racionales. El principio de ahorro de tiempo mediante la supresión de los tiempos muertos o de los momentos de convivialidad es irracional. En materia de información, la teoría de Shannon mostró que cualquier comunicación verdadera necesita “redundancia” (*redundancy*), es decir repetición, recordatorio, constitución de un saber común. Hace falta añadir que una plena comprensión interpersonal exige aparentes pérdidas de tiempo pero que, en realidad, son ganancias de racionalidad. Como lo revela la anterior cita de Max Weber, la racionalización es una verdadera mano de hierro. La desaparición de los operadores humanos en beneficio de las máquinas automáticas conlleva anonimato y mecanización, que son sub-eficientes y a menudo contra-eficientes.

Poli-reformas

La desburocratización debería incluir la restauración de las responsabilidades y solidaridades, lo que plantea un problema que, aunque vital para el Estado, lo supera. Se trata de una reforma de la sociedad que plantea problemas muy complejos que, sin embargo, deben ser tomados en cuenta. Porque no se podría concebir una reforma del Estado aislada. La reforma del Estado necesita un conjunto de reformas de otro tipo.

Resulta que la reforma del Estado necesita que se regeneren la responsabilidad y la solidaridad no sólo de sus propios agentes o de sus autoridades decisorias, sino también del conjunto de la sociedad de la que ellos hacen parte. Una vez más, la reforma del Estado no puede ser aislada.

En otros términos, la reforma del Estado sólo se puede realizar dentro de un proceso complejo de transformaciones y regeneraciones humanas, sociales e históricas, que incluyen:

- Una reforma de la sociedad.
- Una reforma de la educación.
- Una reforma de la vida (del modo de vivir).
- Una reforma ética, puesto que la moral está basada en la responsabilidad y la solidaridad.

La democracia necesaria e insuficiente

La democracia es la conquista de una complejidad social. Establece a la vez derechos y libertades individuales, elecciones que garantizan el control de los controladores por los controlados, el respeto de la pluralidad de ideas y opiniones, la expresión de los antagonismos y una regulación que impide que se manifiesten de forma violenta. Cuando está bien arraigada en la historia de una sociedad, la complejidad democrática hace de ella un sistema metaestable, que tiene la virtud de mantenerse.

La democracia significa a la vez actividad crítica y control del control estatal por los controlados. El control del control se realiza mediante la organización de elecciones periódicas. La actividad crítica se logra a través del juego y del conflicto pluralista de opiniones e ideas, y de la actividad informadora y crítica de los medios de comunicación en relación con el gobierno y el funcionamiento del Estado. La prensa puede luchar de ese modo, a través de sus denuncias, contra los incontables casos de corrupción de los funcionarios o gobernantes. Pero eso supone una prensa pluralista, lo cual significa una pluralidad de fuentes de información y de investigación, una pluralidad de opiniones, incluyendo las opiniones disonantes y críticas. Ahora bien, la tendencia a la concentración de los medios de comunicación, a su control por grandes grupos financieros, puede inhibir fuertemente la actividad informativa y crítica.

Por otra parte, nuestras sociedades sufren procesos de degradación democrática. Puesto que los desarrollos de la tecno-ciencia han invadido la esfera política, el carácter cada vez más técnico de las decisiones políticas y de los problemas los vuelve esotéricos para los ciudadanos, y son los expertos, y no los ciudadanos, los que disponen de los conocimientos que permiten abordar los problemas técnicos; la competencia de los expertos en un campo cerrado se acompaña de incompetencia cuando ese campo está parasitado por influencias exteriores o modificado por un nuevo acontecimiento. Los expertos competentes son incompetentes para todo lo que excede su especialidad y hacen que los ciudadanos sean incompetentes en los campos científicos, técnicos y económicos cubiertos por los especialistas.

En tales condiciones, el ciudadano pierde el derecho al conocimiento. Tiene derecho a adquirir un saber especializado mediante estudios adecuados, pero como ciudadano está desposeído de cualquier punto de vista abarcador y pertinente. Si bien los ciudadanos pueden aún discutir el manejo del carro del Estado, ya no pueden entender lo que desencadena los colapsos de la bolsa; además, los mismos expertos están profundamente divididos sobre el diagnóstico y la política económica a seguir. Si bien era posible seguir la Segunda Guerra Mundial colocando banderitas en un mapa, ya no se pueden concebir los cálculos y las simulaciones de los ordenadores que desarrollan los escenarios de la futura guerra mundial. El arma atómica ha arrancado al ciudadano cualquier posibilidad de pensarla y de controlarla. Cuanto más técnica se vuelve la política, más retrocede la capacidad democrática.

La continuación del proceso técnico-científico actual, proceso ciego por lo demás, que escapa de la conciencia y de la voluntad de los mismos científicos, suscita una fuerte regresión de la democracia. Para eso no existe ninguna política a implementar de inmediato. Existe la necesidad de una toma de conciencia política de obrar por una democracia cognitiva, es decir de una reforma en el seno de la democracia.

Además, no basta con instituciones democráticas justas y buenas que permitan la participación de los ciudadanos; hace falta una vitalidad democrática, lo único que garantiza el civismo, o sea la conciencia de la responsabilidad y de la solidaridad hacia la comunidad. Si el civismo languidece, la democracia languidece. La no participación en la vida ciudadana, a pesar del carácter democrático de las instituciones, conlleva un debilitamiento de la democracia. Se producen, correlativamente, un debilitamiento de la democracia y un debilitamiento del civismo. Ahora bien, la degradación de la responsabilidad y de la solidaridad a la cual nos hemos referido degrada el civismo y la democracia.

Las democracias contemporáneas se debilitan. Ese debilitamiento tiene muchas causas, entre ellas la distensión del vínculo comunitario y el consiguiente desarrollo de los egocentrismos individuales; las compartimentaciones excesivas que se interponen entre los ciudadanos y la sociedad global; las múltiples disfunciones, esclerosis y corrupciones, incluyendo la económica, en una sociedad que no logra reformarse; la creciente conciencia, en esas condiciones, de la desigualdad e iniquidad. Y por último, un abismo que se ensancha, separando a los ciudadanos de la ciudad.

La democracia crea un bucle no sólo retroactivo (control de los controladores por los controlados), sino también recursivo: la democracia produce ciudadanos que producen la democracia. Si los ciudadanos son sub-productivos, la democracia se vuelve sub-productiva; si la democracia se vuelve sub-productiva, los ciudadanos se vuelven sub-productivos.

La regeneración de la ética es, por lo tanto, indisociable de una regeneración del civismo que, a su vez, es indisociable de una regeneración democrática.

Sin embargo, la democracia no es suficiente, aunque sí necesaria, para regenerar la responsabilidad y la solidaridad.

La ambigüedad de la modernización

La modernización de las administraciones debería, supuestamente, llevar a la desburocratización. Pero el término “modernización” es extremadamente ambiguo y complejo. El proceso de modernización, primero en las sociedades occidentales, luego planetarias, conlleva desarrollos técnicos, económicos, culturales y humanos que tienen aspectos muy positivos para el control de las energías naturales, el aumento de la producción agrícola e industrial y el desarrollo individual. Pero, una vez más, esos desarrollos tienen otra cara: la racionalidad se ha acompañado de racionalización, la economía capitalista ha propagado la ley de la ganancia en numerosos sectores de la vida, el individualismo ha favorecido el egocentrismo. Por lo tanto, el imperativo de modernización no debe ser ciego, debe ser replanteado, tanto más dado que las sociedades más avanzadas ya han entrado en una crisis de modernidad, y que bajo diversos nombres (post-modernidad, modernidad tardía) se intenta relacionar la salida de la crisis con la salida de la modernidad.

La ambigüedad del desarrollo

El término “desarrollo”, incluso enmendado o suavizado bajo la denominación de desarrollo sustentable, sostenible o humano, es terriblemente ambiguo.

El concepto de desarrollo siempre tuvo una base técnica y económica, medible por los indicadores de crecimiento y de ingresos. Da implícitamente por sentado que el desarrollo técnico y económico es la locomotora que arrastra naturalmente al “desarrollo humano”, cuyo modelo consumado y exitoso es el de los países llamados desarrollados, es decir los países occidentales. Esa visión supone que el estado actual de las sociedades occidentales constituye el objetivo y la finalidad de la historia humana.

El desarrollo “sostenible” no hace sino suavizar el desarrollo al tomar en cuenta el aspecto ecológico, pero sin cuestionar sus principios; en el desarrollo “humano” la palabra humana está exenta de toda sustancia, a menos que remita al modelo humano occidental que, por cierto, tiene características básicamente positivas pero también características esencialmente negativas.

Por lo tanto, el desarrollo, noción aparentemente universalista, es un mito típico del sociocentrismo occidental, un motor de occidentalización frenética desatada, un instrumento de colonización de los “subdesarrollados” (el Sur) por el Norte.

El desarrollo ignora lo que no es ni calculable ni medible, es decir la vida, el sufrimiento, la alegría, el amor, y su único índice de satisfacción es el del crecimiento (de la producción, de la productividad, de los ingresos monetarios). Concebido en términos únicamente cuantitativos, ignora las calidades de la existencia, las calidades de la solidaridad, la calidad ambiental, la calidad de vida, las riquezas humanas no calculables y no comercializables; ignora el don, la magnanimidad, el honor, la conciencia. Su avance barre los tesoros culturales y los conocimientos de las civilizaciones arcaicas y tradicionales; el concepto ciego y grosero de subdesarrollo destruye el arte de vivir y la sabiduría de culturas milenarias.

El desarrollo ignora que el crecimiento tecnológico y económico produce también un subdesarrollo moral y psíquico: la hiperespecialización generalizada, las compartimentaciones en todos los ámbitos, el hiperindividualismo, el afán de lucro, acarrear la pérdida de solidaridad. La educación disciplinaria del mundo desarrollado aporta conocimientos, pero engendra un conocimiento especializado que es incapaz de comprender los problemas multidimensionales y que provoca una incapacidad intelectual de reconocimiento de los problemas fundamentales y globales.

El desarrollo lleva en sí todo lo que es problemático, nefasto y funesto en la civilización occidental y no necesariamente lo que tiene de fecundo (derechos humanos, responsabilidad individual, cultura humanista, democracia).

El desarrollo es el remedio que trae el mal contra el cual nos proponemos luchar, es decir la degradación de las solidaridades tradicionales, la disminución de la responsabilidad personal, el desencadenamiento del afán de ganancias y de lucro que generan la corrupción en el seno mismo de la máquina estatal. El desarrollo es anti-ético, mientras que nosotros necesitamos una regeneración ética.

El desarrollo ignora que un verdadero progreso humano no puede partir de hoy, que necesita un retorno a las potencialidades humanas genéricas, o sea una regeneración. Al igual que un individuo lleva en su organismo las células madres totipotentes que lo pueden regenerar, una sociedad (y, más allá, la humanidad) lleva en sí los principios de su propia regeneración, pero dormidos, encerrados en las especializaciones, la rigidez y las esclerosis sociales. Esos principios son los que permitirían sustituir la noción de desarrollo por la de política de civilización (Morin y Naïr, 1997; Morin, 2002).

El bucle reformador

Las reformas no son únicamente institucionales o sociológicas, son reformas mentales que necesitan un pensamiento distinto, una revisión de los términos aparentemente evidentes de la racionalidad, de la modernidad, del desarrollo. La reforma del Estado, la reforma del espíritu y la reforma de sociedad se necesitan mutuamente. La reforma del espíritu requiere una reforma de la educación, que depende, en gran parte, de los Estados. Es decir que la reforma educativa podría ser promovida por el Estado. Pero solamente un Estado ya reformado podría iniciar esa reforma, y solamente una educación reformada podría formar los espíritus que llevarían a cabo la reforma del Estado. Existe, por lo tanto, una relación circular entre esas reformas, que dependen una de otra.

Habría que reformar nuestro sistema educativo porque está basado en la separación: separación de los saberes, de las disciplinas, de las ciencias; produce espíritus incapaces de relacionar los conocimientos, de reconocer los problemas globales y fundamentales, de responder a los desafíos de la complejidad. Debería ser sustituido por un nuevo sistema educativo basado en la vinculación de todos

los conocimientos, y por lo tanto drásticamente diferente del que existe ahora (consultar mis propuestas en ese sentido en: Morin, 1999, 2000a y 2000b). Ese sistema favorecería la capacidad del espíritu de aprehender los problemas globales y fundamentales de los individuos y de la sociedad en toda su complejidad. Estaría arraigado en una educación que permita la comprensión entre las personas, los pueblos, las etnias. Un sistema educativo de ese tipo podría y debería desempeñar un gran papel civilizador. Reforma de la educación y reforma del pensamiento se estimularían mutuamente en un círculo virtuoso. La reforma del espíritu es un componente absolutamente imprescindible para todas las otras reformas, incluyendo la del Estado. Contribuiría a restaurar el espíritu de solidaridad y de responsabilidad.

Las fuentes de la ética son la solidaridad y la responsabilidad. O sea que todas las reformas planteadas, incluyendo la del Estado, requieren una reforma ética que, a su vez, necesita de ellas. La regeneración ética sólo se puede realizar dentro de un proceso complejo de transformación y regeneración humana, social e histórica. Es en ese proceso donde la regeneración ética puede contribuir con las otras reformas, entre las cuales se encuentra la del Estado.

La toma de conciencia de que “la reforma de la vida” es una de las aspiraciones fundamentales de nuestras sociedades puede ayudar mucho a las otras reformas, incluyendo la que regeneraría la ética. La reforma de la vida lleva a la reforma de la civilización y a la reforma ética, que conducen a la reforma de la vida. La reforma del espíritu, a través de la educación, es absolutamente necesaria para la reforma ética (el “pensar bien” de Pascal) y permitiría comprender la necesidad de una reforma de la sociedad y de la civilización. La reforma de la sociedad debería implicar el surgimiento de nuevas solidaridades, la regulación de las ganancias, la primacía de la calidad de la vida, y por ende de la convivialidad. La política de civilización debería contribuir a la reforma de la vida, la cual debería contribuir a la política de civilización. La reforma ética debe, por supuesto, acompañarse de una reforma educativa y de una reforma de la vida.

Reforma ética, reforma de la vida, reforma educativa, reforma social y reforma del Estado son interdependientes y se nutren mutuamente. Más aun: la reforma ética, a la vez implicada e implicadora, está presente en cada una de las demás. Como todo lo que está vivo, la ética es a la vez autónoma y dependiente. Esa autonomía no se debe disolver, pero para regenerarla, hace falta reformar los contextos que pueden llevar a su regeneración: la reforma de las mentes (educación), la reforma de la vida, la reforma social, la reforma del Estado.

Se trata, por lo tanto, de dejar de considerar las reformas como disociables o incluso antagónicas; se trata por el contrario de vincularlas. Las reformas deben concebirse dentro de un esquema de bucle recursivo, siendo cada una producida por la otra y productora de la otra. La regeneración ética de la solidaridad y de la responsabilidad depende de una regeneración general, la cual depende de la regeneración ética.

Por último, al igual que no se puede plantear la reforma del Estado de manera aislada en una nación, las naciones pueden cada vez menos considerarse como aisladas de su contexto continental y, más allá, planetario. Eso significa que la reforma de los Estados depende también de la gestación de una sociedad mundial, de la cual emergen actualmente infraestructuras técnicas, económicas y civilizadoras, pero que aún está desprovista de instancias de decisión y de control para abordar los problemas de vida y muerte que se plantean al planeta. Sólo la creación de una nueva forma de gobernanza, diferente de la de los Estados nacionales pero que contenga aptitudes y decisiones para esos problemas vitales, podría influir desde arriba sobre la reforma de los Estados, que dejarían de ser soberanos absolutos pero conservarían al mismo tiempo su soberanía.

Es sólo el inicio de un proceso incierto y aleatorio. Las situaciones de crisis como las que vivimos actualmente favorecen la toma de conciencia y las reformas, pero al mismo tiempo las soluciones ilusorias y las regresiones de la conciencia. Es precisamente lo que ocurre en esta gigantesca era crítica que sacude al planeta. Puede favorecer la rápida difusión de las ideas reformadoras y abrir formidables posibilidades transformadoras. Es sabido que, en la historia, todo empieza por

movimientos marginales, desviadores, incomprensidos, a menudo ridiculizados. Pero cuando logran arraigarse, propagarse, relacionarse, esos movimientos se convierten en una verdadera fuerza moral, social y política.

Como siempre en el pasado, una reforma del Estado aparecerá de un modo marginal o incluso periférico. Si lo local depende de lo global, lo global depende también de lo local. Quizás la reforma venga de un país de América Latina, donde la reforma del Estado es tan urgente y las capacidades intelectuales y espirituales son tan grandes.

Bibliografía

Morin, Edgar (1980), *Méthode 2. La vie de la vie*, Paris, Le Seuil.

_____ (1999), *La tête bien faite*, Paris, Le Seuil.

_____ (2000a), *Relier les connaissances*, Paris, Le Seuil.

_____ (2000b), *Les 7 savoirs nécessaires à l'éducation du futur*, Paris, Le Seuil.

_____ (2002), *Pour une politique de civilisation*, Paris, Arlea.

Morin, Edgar y Nair, Sami (1997), *Politique de civilisation*, Paris, Arlea.

El Estado que rinde: reflexiones sobre una idea a la que le ha llegado la hora, pero cuya implantación aún está pendiente*

Allen Schick

El Estado-nación contemporáneo existe para rendir, proporcionando servicios a los ciudadanos. El grado en que el Estado rinde, influencia el bienestar económico y social de los ciudadanos, su posición en las elecciones, los programas, el comportamiento de políticos y funcionarios, y las relaciones entre gobernantes y gobernados. Prestar servicios y pagar subsidios y pensiones no son las únicas funciones del Estado, que mantiene además sus funciones tradicionales, como defender el país contra las amenazas externas y mantener la seguridad y salubridad interior. A pesar de que estas viejas funciones siguen siendo esenciales, la percepción de los ciudadanos y las cuentas fiscales han quedado sobrepasadas por un abanico de servicios muy superior al que se ofrecía hace algunas generaciones.

Los Estados no sólo hacen más de lo que hacían, sino que lo hacen de modo diferente. Uno de los temas de este documento es que el Estado que rinde es inherentemente un Estado en transición, que se adapta a condiciones y oportunidades cambiantes. El rendimiento no es una medida estática, sino que requiere una retroalimentación constante tanto de la situación y los resultados como de las políticas y actuaciones. Esto afecta al papel del Estado como proveedor de los símbolos que crean una identidad nacional común. En la medida en que la provisión de servicios se ha hecho más importante, la diversidad ha ido reemplazando a la uniformidad a los efectos de atender las diferentes necesidades de los ciudadanos. Un Estado que rinde debe servir a los ciudadanos, aunque lo tenga que hacer a través de formas diferentes.

Esta lógica ha llevado a los modernizadores del Estado a diseñar formas de administración más flexibles que ofrezcan a los directivos públicos una mayor discrecionalidad en la gestión de los programas y la utilización de los recursos. Cuando se acepta que la misma talla no sirve para todo el mundo, es fácil concluir que reglas y procedimientos uniformes impiden alcanzar el rendimiento adecuado, interponiéndose entre los directivos y los resultados deseados. Esto ha llevado a algunos gobiernos a desreglamentar la administración pública; otros, en cambio, han tratado de mejorar el rendimiento sin alterar los controles establecidos. Aunque la mejora del rendimiento sea el objetivo de todos, los caminos elegidos han sido diferentes. Las diferencias se etiquetan a menudo como vieja o Nueva Gestión Pública, aunque una diferencia más profunda es la que afecta al papel mismo del Estado. En algunos países, la búsqueda del rendimiento ha llevado a fórmulas de provisión de servicios fuera del aparato estatal, mientras en otros casos, el Estado ha conservado el monopolio de la mayoría de los servicios públicos. Entre las alternativas más utilizadas se encuentran la devolución de recursos y competencias de los gobiernos nacionales a los gobiernos locales y regionales, la utilización de ONGs para la prestación de los servicios públicos, la utilización de organizaciones internacionales para la definición e implantación de políticas públicas, y el recurso a diversos mecanismos de mercado. La anomalía del Estado que rinde es que los esfuerzos innovadores que se orientan al fortalecimiento de sus prestaciones terminan en esquemas que debilitan o ponen en segundo plano al propio Estado.

El rendimiento es una prueba exigente. Cuando el Estado no la supera, su legitimidad y competencia se pone en cuestión y los decisores públicos y grupos de interés buscan sustitutos que prometan los resultados que se desean. Para expresarlo de forma clara, en el Estado que rinde, el rendimiento es más importante que el Estado. El Estado sólo tiene sentido si rinde. En la medida en que el Estado todavía tiene legitimidad para reclamar la lealtad de los ciudadanos y sus impuestos, el primer impulso de reformas orientadas a la mejora del rendimiento se orienta a fortalecer el Estado,

(*) Documento de trabajo de la 4a. Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, organizada por el Diálogo Regional de Política del BID, los días 11 y 12 de diciembre de 2003 en Washington. El CLAD agradece al BID su consentimiento para la publicación del documento en esta Revista.

pero si éstas fracasan en obtener resultados, pueden plantearse las alternativas al propio Estado.

El párrafo anterior resume una conclusión central de este documento. El proceso a través del que se alcanza esta conclusión implica tres etapas. En primer lugar, la próxima sección explora la idea de rendimiento, su significado y su relevancia actual. La sección siguiente examina los diversos caminos posibles para alcanzar el rendimiento, observando que, una vez que la idea es aceptada, hay una variedad de caminos, a veces no coherentes entre sí, para mejorar los servicios públicos. El tercer apartado vuelve a la discusión sobre el Estado y las alternativas al mismo que han ganado popularidad en los últimos años. El documento concluye analizando las implicaciones del Estado orientado al rendimiento para las administraciones nacionales y sus prácticas presupuestarias.

1. La idea de rendimiento

La idea de rendimiento es decepcionantemente simple. Es simple porque es fácil expresar objetivos y conceptos clave; decepcionante porque es difícil aplicar estas ideas en la administración pública. La idea básica es que la administración debe prestar eficientemente los servicios y operar eficientemente los programas. En la creciente literatura sobre rendimiento, la eficiencia se asocia normalmente a *outputs* -los bienes y servicios que produce la administración- y la eficacia con los *outcomes* -los impactos que los programas públicos generan en la sociedad. La eficiencia tiene características cualitativas y cuantitativas que incluyen el volumen y coste de los servicios, los tiempos de respuesta y número de errores, la accesibilidad a los servicios y la cortesía con la que se proveen, y la satisfacción de los ciudadanos-usuarios con los servicios. La eficacia supone que los programas estén de acuerdo con las prioridades y objetivos gubernamentales y produzcan los impactos esperados o deseados.

Se acepta con carácter general que los *outcomes* son la dimensión más importante del rendimiento, pero también se reconoce que es la dimensión cuyos datos son más difíciles de obtener y que, incluso cuando están disponibles, la relación causal entre las políticas gubernamentales y los impactos sociales puede ser problemática. En los países que se toman en serio el rendimiento, las reformas que intentan mejorar los impactos tienden a terminar focalizándose en los *outputs*. Esta segunda mejor opción es ciertamente más productiva que dedicar años en busca de medidas ideales de impacto. Los *outputs* son un valioso indicador de rendimiento porque los ciudadanos conocen su administración a través de las condiciones en las que se encuentran las escuelas y el número de alumnos por clase, la distancia desde su domicilio hasta el centro de salud y el tiempo de espera una vez que han llegado, el trato que reciben de los funcionarios de policía y los innumerables otros contactos que los ciudadanos tienen con las agencias gubernamentales y los funcionarios públicos. Los *outputs* son la cara que ofrece el gobierno a los ciudadanos. Si los ciudadanos consideran los servicios inapropiados no van a pensar que el rendimiento del Estado es correcto.

Outputs y *outcomes* no son, sin embargo, medidas suficientes para observar el rendimiento del Estado. Son indicadores de lo que el Estado está haciendo o consiguiendo en un momento determinado. No ponen de manifiesto los factores que contribuyen o perjudican el logro de resultados, ni indican si el gobierno tendrá la capacidad de producirlos en un futuro. Una medida más completa de rendimiento debe reconocer que *outputs* y *outcomes* son los resultados finales del trabajo gubernamental, y que hay tanto factores antecedentes de los que depende el trabajo realizado como indicadores prospectivos del rendimiento futuro. La medición del rendimiento debe comprender el pasado e indicar el futuro, profundizando en los factores que explican por qué la administración rinde a un determinado nivel.

El rendimiento no es casual. Los gobiernos -los líderes políticos, los directivos públicos, los funcionarios y las agencias en las que trabajan- deben preocuparse por los resultados y buscar activamente medios para mejorarlos. Deben ir más allá de los muros que rodean las burocracias para percibir cambios que pongan en cuestión las viejas políticas y métodos y planteen nuevas oportunidades de mejora. La preocupación por los resultados debe extenderse por toda la organización; debe definir al gobierno y caracterizar todo lo que hace y cómo lo hace.

El rendimiento no puede estar congelado en el tiempo. Para que los gobiernos rindan, no es suficiente que sus operaciones internas estén gestionadas de forma eficiente; también es esencial que los gobiernos se adapten a las circunstancias. Un centro de salud comunitario orientado a la atención de mujeres embarazadas no será efectivo si continúa ofreciendo exactamente los mismos servicios cuando la población residente ha envejecido. Un rendimiento adecuado requiere que la atención se traslade del interior al exterior de la administración. Esto supone una redefinición del papel de las medidas de impacto. La idea es que estas medidas indiquen a los gobiernos si los programas están logrando los efectos perseguidos. En un Estado que rinde, buena parte de la utilidad de los indicadores depende de informar al gobierno de los cambios que se producen en las condiciones sociales para facilitar la adaptación. La cuestión clave no es si el gobierno ha logrado un impacto, sino si este impacto debería permitir al gobierno examinar sus políticas y eventualmente tomar medidas correctoras.

Un Estado que rinde necesita estar leyendo constantemente su entorno y ajustar lo que hace y la manera en que lo hace a la nueva información. Del mismo modo que una empresa de éxito analiza su mercado e innova en su oferta de productos y precios en respuesta a cambios en las preferencias de los consumidores, nuevos avances tecnológicos y la entrada (o salida) de competidores, una administración pública eficaz debe transformarse a sí misma en respuesta a cambios en la estructura familiar, la distribución de la renta, el progreso tecnológico y otras oportunidades. Es evidente que la adaptación de las organizaciones públicas es más difícil, ya que les falta la presión del mercado y las señales que proporcionan los precios. Un Estado que rinde cambia constantemente aunque proclame que no cambia.

En el Estado que rinde, las medidas del rendimiento pueden ser construidas como medidas de cambio. El cambio puede medirse en comparación a otros gobiernos, al pasado o en función de metas y objetivos. De hecho, las metas de rendimiento se han hecho muy populares porque permiten a los gobiernos comparar los cambios en relación con un estándar preestablecido. Un Estado que rinde no está satisfecho con los resultados que obtiene sin más, sino que de manera proactiva busca la mejora por todos lados y modifica sus objetivos y programas.

De acuerdo con el estándar anterior, pocos Estados rinden satisfactoriamente, lo que explica por qué la orientación al rendimiento es una tendencia generalizada en todas las naciones, ya sean desarrolladas, en desarrollo, en transición o con mercados emergentes. En todas ellas existe la sensación de que el Estado no rinde lo suficiente y que la mejora del rendimiento convertiría al Estado en un productor más eficiente de servicios públicos y un operador más eficaz de programas. La idea de rendimiento va más allá de estas mejoras tangibles y supone la creencia de que un Estado que rinde ofrece mejores perspectivas económicas, instituciones económicas más vigorosas, una sociedad más justa y mayor estabilidad política. Cuando faltan estas condiciones, se utiliza el argumento de que el rendimiento del Estado ha estado por debajo de lo esperado.

No obstante, un análisis detenido de los diferentes Estados antes mencionados sugiere que estos objetivos pueden ser elusivos. Los países desarrollados normalmente obtienen buenos resultados en los *rankings* que comparan los países por su grado de corrupción. Es normal que ofrezcan servicios públicos de alta calidad y que dispongan de sofisticados sistemas de información y evaluación del rendimiento, que les permite tomar acciones correctoras cuando los resultados están por debajo de las expectativas. Pero, a pesar de recibir comparativamente una alta valoración, la mayor parte de los países desarrollados han experimentado en los últimos años un declive en la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos y líderes políticos. Un informe reciente pone de manifiesto esta pérdida de confianza en todos menos en dos de los trece países de la trilateral encuestados (Pharr y Putnam, 2000). Una interpretación popular de esta tendencia es que los ciudadanos aprecian menos a sus gobiernos porque consideran sus beneficios como derechos adquiridos. Esta caída en la estima de los ciudadanos se ha producido en un período en el que el Estado del bienestar ha ampliado sus fronteras. En todos los países desarrollados se ha producido un incremento significativo en la porción de gasto público que se

ha transferido a las familias a través de la seguridad social y otros derechos. Al observar esta pérdida de confianza, es posible pensar que los ciudadanos están mordiendo la mano que les da de comer. Dada esta tendencia, es improbable que el énfasis en el rendimiento se asocie a actitudes más positivas. Se puede incluso argüir que un gobierno orientado al rendimiento puede proporcionar a los votantes más razones para el descontento, al dejar al descubierto fallos organizativos y objetivos insatisfechos. Del mismo modo en el que nadie es profeta en su tierra, ningún Estado es totalmente satisfactorio para sus ciudadanos cuando su rendimiento se descubre ante ellos.

Los pioneros en el impulso a la mejora del rendimiento han sido algunos países anglosajones y escandinavos que muchos consideran entre los que mejor funcionan del mundo¹. Debemos preguntarnos por qué estos países se preocupan más por la mejora de los servicios públicos que otros, cuya situación relativa es mucho más deficiente. Parte de la respuesta puede relacionarse con el hecho de que los gobiernos bien gestionados están en mejor posición para tomarse el rendimiento en serio que aquellos que tienen graves problemas organizativos. Otra razón es que el rendimiento es a los gobiernos lo que la auto-realización en la jerarquía de necesidades de Maslow; el Estado se encuentra maduro para gestionarse por resultados sólo cuando sus necesidades básicas han sido satisfechas.

Incluso los países más desarrollados pueden mejorar al orientarse al logro de resultados. El énfasis otorgado al rendimiento supone que los Estados tienen una tendencia natural a rendir por debajo de sus posibilidades. Su atraso obedece a la falta de competencia en la prestación de servicios, la rigidez de sus reglas y procedimientos burocráticos y las presiones y limitaciones de carácter político. Es más, si no se esfuerzan en hacerlo mejor, seguramente lo harán peor, porque no serán capaces de adaptarse a las oportunidades abiertas por las nuevas tecnologías, cambios en las condiciones socioeconómicas y otras transformaciones. En los países desarrollados, el énfasis en los resultados aspira a reducir la distancia entre el rendimiento actual y el posible.

En los países en desarrollo, donde la mayoría de la población vive en circunstancias muy difíciles, los reformadores esperan -quizás que no puedan hacer mucho más- que una mayor eficacia gubernamental estimule el desarrollo y mejore el bienestar de los ciudadanos, creando condiciones más favorables para la inversión y la creación de empresas. No obstante, medio siglo de fracasos debería enseñarnos que el logro del desarrollo no está asegurado. El rendimiento puede ser la última moda a la que se agarran los frustrados reformadores en un esfuerzo desesperado por romper las patologías de la dependencia de senda, que han condenado a una parte importante de la población mundial a unas lamentables condiciones de vida. Algunos países carecen de los recursos necesarios para lograr mejoras significativas en el rendimiento; otros padecen demasiada corrupción como para que la ayuda internacional sea productiva. Se puede argumentar con fuerza que los países menos desarrollados pueden beneficiarse más de sistemas de control administrativo a la antigua que de los nuevos métodos de gestión del rendimiento (ver Schick, 1998). El cambio de procedimientos a resultados y de *inputs* a *outputs* y *outcomes* puede ser prematuro en países que todavía carecen de los sistemas básicos de responsabilización.

Es imperativo que los países pobres mejoren el funcionamiento del Estado; si no lo hacen no estarán mejor dentro de una generación, independientemente de la cantidad de ayuda que reciban y del énfasis en los objetivos de desarrollo del milenio. Paradójicamente, pueden progresar más adoptando procesos administrativos robustos que sumándose al culto al rendimiento. En lugar de adoptar sistemas de retribución por resultados, harían mejor en seleccionar y promocionar a los funcionarios públicos con base en el mérito, pagarles salarios razonables, asegurarse de que trabajan toda la jornada y formarles para mejorar la atención a los ciudadanos. Disponer de un presupuesto que refleje el gasto real es más valioso que tener un presupuesto lleno de medidas de *output* o *outcome*. Si las habilidades y capacidades básicas son desarrolladas para el conjunto de procesos administrativos, los resultados mejorarán, incluso si no se presta atención específica al rendimiento.

La orientación al rendimiento es más prometedora en países con economías emergentes que ya

han realizado progresos en sus capacidades administrativas. En estos países es habitual que la modernización del Estado le siga al desarrollo económico. Un gobierno con débil responsabilización, falta de profesionalidad en la función pública, corrupción y otras patologías heredadas del pasado, arrastra factores retardatarios del desarrollo. Cuando la economía madura y la renta personal crece, los ciudadanos tienden a estar más atentos a los asuntos gubernamentales y demandan mejores servicios públicos. Las escuelas que antes eran aceptables, dejan de serlo; un saneamiento inadecuado, el deterioro del medio ambiente, una sanidad de mala calidad, unos sistemas de transporte primitivos, son inaceptables cuando la economía se expande. En los países con economías emergentes, la mejora en las condiciones económicas eleva las expectativas en lo que el gobierno puede y debe hacer por los ciudadanos. En estos países, la orientación al rendimiento es una estrategia adecuada para mejorar los servicios públicos.

Ahora bien, incluso en estos países la orientación al rendimiento debe adoptarse cuidadosamente si supone el dismantelamiento de los controles administrativos preestablecidos. Deshacerse de normas presupuestarias y de función pública antes de que el modelo mental de la gestión por resultados se haya consolidado es una estrategia peligrosa que puede abrir la puerta a más problemas que a resultados. El enfoque cauteloso adoptado en Tailandia puede ser útil en otros países. El gobierno tailandés ha definido una serie de requisitos y estándares que las agencias deben cumplir antes de recibir una amplia delegación de facultades. Estos requisitos cubren los procesos administrativos centrales, incluyendo la gestión presupuestaria, de personal, contratación y sistemas de información². Aunque no se haya aplicado con todo rigor en Tailandia, este enfoque permite al gobierno fortalecer la responsabilización como una precondition para dar libertad a los directivos.

Los países en desarrollo que quizás más se han distinguido por adoptar la orientación al rendimiento son los del Este de Europa que aspiran a integrarse en la Unión Europea. Los llamados países en transición se han visto obligados a transformar rápidamente sus economías e instituciones y elevar la calidad de los servicios públicos a niveles aceptables internacionalmente. La gestión del rendimiento ha llamado la atención de estos países como una alternativa a las administraciones centralizadas que han heredado del período socialista. El énfasis en el rendimiento les permite establecer metas y objetivos razonables para la mejora de los servicios y operaciones gubernamentales. Sin embargo, existe el riesgo de que estos países tengan más éxito en la eliminación de las viejas reglas y controles que en la promoción de una ética del rendimiento en la administración pública.

En todos estos países, la parte más difícil de la gestión del rendimiento es su aplicación al trabajo cotidiano de la administración pública. La idea es inherentemente atractiva y autojustificativa, pero conseguir que los gobiernos trabajen con base en el rendimiento requiere cambios muy importantes en la cultura de gestión, en la interrelación entre política y administración, en las expectativas de los funcionarios públicos, en la asignación de recursos presupuestarios y en muchas otras cosas. El Estado que rinde es una especie muy diferente de la que ha predominado a lo largo del siglo pasado. En ninguna parte puede considerarse plenamente implantado aunque algunos países han avanzado más que otros.

2. Los caminos para lograr el rendimiento

Hay muchos caminos hacia el rendimiento, pero ninguno de ellos está lo suficientemente bien marcado como para asegurar el éxito. Algunos están basados en procedimientos administrativos, otros en compromiso profesional. Algunos pertenecen a la Nueva Gestión Pública y otros encajan bien en la administración pública tradicional. Es útil operacionalizar la búsqueda del rendimiento de forma secuencial, ordenando las innovaciones de forma lógica, de modo que una pueda sentar las bases de la otra. El enfoque de esta sección pone énfasis en la secuencia y en las condiciones en las que hacer avanzar el rendimiento. Empieza por las actitudes y se mueve hacia las acciones gerenciales, y de ahí a la política.

El rendimiento tiene dimensiones formales e informales, pero el punto de equilibrio entre ambas depende del tipo de instrumento utilizado. Las normas internalizadas se encuentran en el extremo informal del espectro, mientras que los contratos y obligaciones legales se situarían en el extremo formal. En su búsqueda del rendimiento, los gobiernos han recurrido cada vez más a las medidas formales, pero si éstas no se apoyan en compromisos informales, pueden no tener sentido. Una de las limitaciones del movimiento contemporáneo a favor del rendimiento es que infravalora las bases normativas y políticas de la buena gestión.

El rendimiento tiene dimensiones políticas y gerenciales. Sin impulso político los directivos pueden tener dificultades en centrarse en lo que se supone tienen que conseguir en su trabajo; sin directivos comprometidos, los políticos poco pueden hacer para implantar sus visiones. En la medida en que políticos y directivos tienen diferentes intereses y hablan distintos lenguajes, es difícil que la relación entre ellos sea fluida. Cuando se detectan problemas de rendimiento, es normal que se cree confusión y malentendidos sobre los respectivos papeles y responsabilidades de los políticos y los altos directivos. Establecer una relación clara es una condición necesaria para que un Estado rinda.

El rendimiento como ética

El movimiento del rendimiento es nuevo, pero no lo es la apuesta por el desarrollo de los países a través de los programas públicos. La construcción del Estado-nación en los siglos XIX y XX fue, en buena parte, el resultado de logros extraordinarios del sector público. La larga lista de éxitos incluye la educación universal, las pensiones y otras formas de apoyo económico, la reducción de la pobreza, la construcción de sistemas eficientes de transporte, las regulaciones prudenciales de la actividad económica y la promoción de la ciencia y la tecnología. Gracias al buen trabajo del Estado, la población de estos países amplió sus tasas de supervivencia, se redujo la miseria urbana, cayó la mortalidad infantil y muchas enfermedades contagiosas fueron eliminadas. Nos podemos preguntar cómo los gobiernos trabajaron tan bien si la idea de rendimiento no formaba parte de su agenda. Una buena parte de la respuesta tiene que ver con los progresos que se dieron en la maquinaria gubernamental, en particular, con la introducción del sistema de mérito en el empleo público y el presupuesto moderno. El Estado-nación supuso avances muy importantes en la administración pública. Pero ésta no es toda la respuesta, sino probablemente su parte menos importante. Los gobiernos tuvieron éxito en la construcción nacional porque consiguieron atraer a los mejores al servicio público. La carrera en el servicio público tenía prestigio, no sólo para aquellos cuya escasa cualificación les permitía acceder a pocas oportunidades de empleo, sino para los graduados en escuelas de élite que consideraban el servicio público como una vocación. El interés por la realización de un buen trabajo hizo que muchos servidores públicos se preocuparan por el rendimiento, a pesar de que no estuviera de moda y sus resultados no se midieran formalmente. No obstante, el sistema de mérito coexistía con el sistema de despojos en muchos países, pero en los puestos de responsabilidad prevalecía la noción de trabajar bien al servicio del Estado.

Una ética de servicio público es la plataforma básica en la que descansa el rendimiento estatal, lo que depende al menos tanto de las personas como de la maquinaria y los procesos de trabajo. Esta visión choca con el modelo principal-agente, que ha sido popularizado por la Nueva Economía Institucional e importado al sector público por la Nueva Gestión Pública. De algunas versiones de estas teorías se desprende que los funcionarios públicos persiguen su propio interés, son egoístas y sacrifican el interés público³. Desde este punto de vista, los funcionarios públicos sólo van a rendir si son controlados activamente, reciben instrucciones claras sobre lo que se espera de ellos y tienen fuertes incentivos para hacer bien su trabajo. La idea de que los agentes pueden hacer más de lo que se espera de ellos porque han internalizado valores de servicio público es ajena a la Nueva Economía Institucional y a la Nueva Gestión Pública, pero es familiar a generaciones de estudiantes que han superado discapacidades educativas gracias a profesores que permanecían en el colegio después de las

horas de clase para ayudarles, a los agentes de policía que entrenaban al equipo del barrio sin cobrar, a las enfermeras que visitaban a los pacientes después de terminar sus rondas y a tantas otras manifestaciones de los valores del servicio público. Éstas no son las únicas historias que se pueden contar del empleo público, pero eran los materiales con los que los gobiernos rendían, obtenían la confianza de la gente y construían Estados y comunidades.

En la mayoría de los países desarrollados, aunque esta ética todavía existe, no es tan robusta como en el pasado. Ha sido erosionada por poderosas fuerzas socioeconómicas, entre ellas la creciente distancia entre la remuneración pública y las oportunidades en el sector privado, la dependencia creciente en el mercado y en los contratistas privados para la provisión de servicios públicos y el declive en la estima que se tiene por los funcionarios públicos. Cuando el servicio público es un trabajo más, no hay valores especiales que se vinculen a su realización por funcionarios públicos. Cuando las tareas se especifican en contratos, no hay diferencia entre que el trabajo se efectúe por empleados públicos o por una empresa privada que ha ganado su contrato a través de un proceso competitivo. Si el proceso o resultado del trabajo se puede especificar, el empleo público y privado son intercambiables. El trabajo lo realizará el que rinda más, medido a través del precio u otras variables.

Se puede argumentar que la ética pública es aun más importante cuando se utilizan medios privados para prestar bienes públicos. En estos casos hay un mayor riesgo de que los valores públicos se vean degradados por empresas privadas que cumplen la letra del contrato, pero no hacen más que lo que está especificado y tratan de cruzar por todos los atajos que pueden. Los gobiernos contemporáneos se enfrentan a una situación difícil: el desgaste de la ética del servicio público hace que la competencia y la contratación externa sean una opción atractiva, pero en ausencia de ética, poner las tareas en manos privadas puede hacer que se pierda lo que queda de valor en el servicio público. Algunos países distinguen entre las responsabilidades públicas nucleares, que no se pueden contratar, y los servicios estandarizados, que pueden sacarse a concurso público. Independientemente de dónde se traza la línea, los gobiernos necesitan reconstruir la ética del servicio público. Avanzar en esa dirección significa algo más que simplemente reclutar y formar funcionarios cualificados y comprometidos. El servicio público no será valorado en el interior de la administración hasta que no se valore en el exterior.

El rendimiento como foco

Una ética internalizada de servicio público no está ya lo suficientemente extendida como para sostener el servicio público. Estímulos y refuerzos externos son necesarios en la mayoría de las situaciones para que las agencias y los servidores públicos permanezcan focalizados en el propósito del trabajo en lugar de los procedimientos que han sido programados para seguir. El foco constituye el puente entre un comportamiento internalizado y la capacidad externa de hacerlo cumplir, y es la base de los medios formales que permiten mejorar el rendimiento. El foco significa prestar atención a los resultados, tenerlos en mente, utilizar el rendimiento como un punto de referencia para juzgar cómo se ha trabajado y cómo debería trabajarse en el futuro. A pesar de lo insípido que pudiera parecer, el foco tiene el potencial de ser un instrumento muy poderoso, ya que llama la atención sobre los propósitos que están debajo del trabajo y las rutinas organizativas. Cuando políticos y directivos están focalizados en los resultados, se comportan diferente que cuando su atención está concentrada en los procedimientos.

El verdadero foco es algo permanente y sostenido, no una reflexión puntual sobre misión y objetivos. Esto se intenta a menudo pero raramente con efectos duraderos. Para hacer la diferencia, la organización tiene que estar obsesionada con el propósito, de forma que las acciones que adopta en la asignación de personas y recursos, en el diseño y prestación de servicios, la valoración de resultados y su retroalimentación a nuevas decisiones, están todas realizadas bajo la lente del rendimiento. Haber fijado objetivos explícitos contribuye al foco pero no es suficiente. No es extraño que muchas organizaciones fijen objetivos pero se olviden de ellos a la hora de adoptar las decisiones más

importantes. La integración en la Unión Europea es un excelente caso de cómo funciona el foco. Los países candidatos adoptaron muchas decisiones, que, de otro modo, hubieran estado fuera de su alcance. El foco se refuerza por la visita frecuente de funcionarios europeos que repetidamente advierten que el acceso depende del progreso en el cumplimiento de los requerimientos comunitarios.

Las declaraciones de misión y visión se han convertido en medios populares para focalizar las organizaciones en objetivos y resultados. Típicamente, se emplea un proceso participativo para elaborar y refinar las declaraciones que, cuando están terminadas, se exponen visiblemente en la oficinas. No hay, sin embargo, mucha base para pensar que vayan a tener un gran impacto en la organización, porque, cuando su novedad se apaga, forman parte del conjunto de cosas a las que los funcionarios no dan mucha importancia. Tienen en cuenta la declaración, pero raramente reflexionan sobre lo que significa o las implicaciones que tiene sobre la forma en la que realizan su trabajo. Estas declaraciones terminan siendo un ejercicio de relaciones públicas. El foco requiere una atención sostenida, debe ser renovado y reforzado, y si no es así, las rutinas lo desplazarán rápidamente.

La planificación estratégica es otro instrumento popular para focalizar misiones y propósitos. También se desarrolla a menudo a través de un proceso participativo que intenta examinar cómo la entidad debe transformarse a sí misma en respuesta a circunstancias u oportunidades cambiantes. En el sector público, sin embargo, estos planes tienden a ser más descriptivos que estratégicos, y sirven más para justificar la ampliación de presupuestos y programas que para reexaminar operaciones y propósitos. Cuando se les plantea a los directivos el escaso valor de estos planes en el reposicionamiento de la organización, a menudo responden que el proceso de preparación es más importante que el documento. En otras palabras, el foco alcanzado en la preparación del plan se pierde cuando la agencia vuelve a su actividad normal.

Las declaraciones de misión, los planes estratégicos y numerosas otras innovaciones de gestión que pretenden impulsar cambios organizativos, tienden a tener un efecto muy fugaz. Durante cierto tiempo movilizan las energías del personal para prestar atención a lo que hacen, pero sin refuerzo permanente el foco se apaga. Tanto en la empresa como en la administración pública, éste parece haber sido el destino de los programas de formación, los retiros y actividades similares. Cuando el mensaje de estas actividades choca con la realidad del trabajo, esta última prevalece. Mantener el foco tiene mucho que ver con hacer dieta para adelgazar. Hay que ser obsesivo para mantenerse en línea. Dado que la mayoría de las personas que hacen dietas pierden el foco, las empresas de adelgazamiento se lucran con clientes que repiten. Esto ocurre también con la búsqueda del rendimiento ya que el fracaso de una reforma lleva a la otra.

Rendimiento como medición

El esfuerzo para lograr un Estado que rinda ha dado lugar a todo un sector de la medición del rendimiento. La medición es la forma más conspicua de orientar el Estado al rendimiento; se considera el primer paso, aunque también es a menudo el único. La medición no es un instrumento nuevo; ya era central en el *management* científico de principios del siglo XX y en la emergencia de la administración pública como disciplina especializada. Uno de sus primeros tratados sistemáticos fue el trabajo de Clarece Ridley y Herbert Simon, que en 1938 elaboraron un monográfico titulado *Midiendo las actividades municipales*, que proponía medidas específicas para los sectores de educación, transporte, bibliotecas, obras públicas, salud y otras actividades. Este trabajo se basaba en la lógica de que “el resultado de un esfuerzo o actividad indica el efecto de dicho esfuerzo o actividad en el logro de un objetivo” (Ridley y Simon, 1942: 2). Se proponía, por ejemplo, que el rendimiento de la educación se midiera en términos de absentismo, índices de delincuencia de los estudiantes y del nivel cultural de la comunidad.

Bajo los estándares actuales, estas medidas pioneras eran poco sofisticadas. La amplia literatura reciente sobre estos temas ha aportado mucho desde el punto de vista metodológico, pero es discutible

si el rendimiento del Estado ha avanzado mucho gracias a disponer de mejores medidas. Una de las discusiones inacabables de esta literatura se refiere a la distinción entre *output* y *outcome*, si una determinada medida constituye un *outcome* final o intermedio, si las palabras metas, objetivos y fines significan lo mismo o no. Seguramente, algo está mal cuando, después de tantos años, una parte importante de estos trabajos está dedicada a efectuar definiciones básicas, como si palabras como *inputs* y *outputs* estuvieran lejos de poder ser entendidas fácilmente. Las interminables discusiones sobre las palabras hacen pensar que la medición es un fin en sí mismo, que la medición del rendimiento se justifica a sí misma proponiendo definiciones. Quizás por esta razón, Donald Kettl, un especialista norteamericano en administración pública, ha sugerido que “la medición del rendimiento es como el tiempo. Todo el mundo habla de ello, pero no hay consenso sobre cómo lograrlo” (citado en Osborne y Plastrik, 2000: 249).

La medición del rendimiento tiene un problema pero no el que indica Kettl. El problema principal no es la medición sino la aplicación. Se ha puesto mucha atención en lo primero y poca en lo segundo. Con algunas excepciones notables, los gobiernos que invierten en la medición del rendimiento raramente utilizan los resultados en la gestión de los programas. No fijan los salarios de los funcionarios con base en el rendimiento, no responsabilizan a los directivos por los resultados ni asignan los recursos presupuestarios desde estas bases. Los esfuerzos por presupuestar sobre la base del rendimiento casi siempre fracasan, al igual que las reformas que intentan vincular salarios y rendimiento. Es habitual que los gobiernos presenten información sobre el rendimiento en los presupuestos, informes anuales y otros documentos oficiales. No obstante, las publicaciones son un pobre sustituto de su genuina utilización.

Uno de los principales errores de juicio en los que incurre el movimiento a favor del rendimiento es que las organizaciones cambian por el simple hecho de tener información disponible sobre lo que hacen. Este optimismo se justifica raramente, ya que todas las organizaciones -sean públicas o privadas- tienen una gran capacidad de asimilar o desviar información sobre el rendimiento sin alterar sus políticas o programas. Es necesaria una voluntad política o gerencial sostenida para reorientar una organización en relación con lo que hace o lo que espera lograr. De hecho, el cambio parece más una condición que una consecuencia de un uso efectivo de la información sobre el rendimiento. La información no transforma las organizaciones, sino que las organizaciones, una vez transformadas, están incentivadas para aplicar información a su gestión del rendimiento.

Esta lección emerge claramente de la iniciativa británica *Next Steps*, que está considerada una de las reformas de la maquinaria gubernamental con mayor éxito en las últimas décadas. *Next Steps* transformó el gobierno británico separando la entrega de servicios de las funciones de definición de políticas de los ministerios. Los servicios han sido encomendados a más de 100 agencias ejecutivas autónomas, cada una de las cuales cuenta con su propio estatuto constitutivo (llamado documento-marco), que define sus funciones y la manera en la que se responsabiliza. Cada agencia negocia metas de rendimiento con el ministerio del que depende y elabora informes sobre el grado de cumplimiento de las mismas (una valoración favorable de la iniciativa *Next Steps* puede encontrarse en Osborne y Plastrik, 1997). *Next Steps* ha sido un éxito en la medida en que las nuevas agencias y sus directivos han sido capaces de establecer medidas de rendimiento en el diseño y la entrega de los servicios. Sin las nuevas agencias, las medidas de rendimiento hubiesen tenido un escaso impacto.

Es muy difícil medir las capacidades organizativas. No sólo porque muchas variables entran en juego, sino porque la capacidad tiene más que ver con el potencial futuro que con el desempeño pasado. El “cuadro de mando integral” (*balanced scorecard*), una de las innovaciones en gestión del rendimiento más aplicadas en los últimos años, ha sido utilizado tanto por empresas como por administraciones públicas para medir su capacidad. Está basado en la idea de que un buen rendimiento depende de una buena organización. Los *outputs* sólo constituyen uno de los cuatro grupos de medidas consideradas. Las otras medidas son de procesos internos, calidad y clima del personal, y necesidades y

grado de satisfacción de los usuarios. El carácter integral del cuadro de mando se refiere a la necesidad de contemplar los procesos internos a la par que los *outputs* y los *outcomes* en la medición del rendimiento. Como explican Kaplan y Norton (1996: 10), autores de esta herramienta, el cuadro de mando integral “equilibra medidas de *outcome* -el resultado del trabajo pasado- y las medidas que permiten explicar el rendimiento futuro”.

Algunos de los diseñadores de sistemas de medición del rendimiento consideran que el “cuadro de mando integral” es un paso atrás desde el punto de vista de los *outputs* y *outcomes*. Harry Hatry, el principal experto norteamericano en medición del rendimiento, considera que el cuadro de mando integral “implica que todas estas áreas tienen el mismo valor. Cuando hemos intentado que los funcionarios públicos se orienten a resultados (...) hay un riesgo de regresar a un énfasis excesivo en los procesos internos” (citado en Walters, 2000: 60). El cuadro de mando integral puede convertirse en otra moda en el desfile interminable de reformas gerenciales. A pesar de que no consiga una influencia duradera, esta herramienta lleva el mensaje de que la organización es importante; los resultados no se alcanzan sin más. El rendimiento no es un maná que cae del cielo y sólo se puede conseguir con mucho esfuerzo organizativo. Para que la administración pública sea efectiva, sus agencias y departamentos deben rendir. Las organizaciones públicas y los funcionarios que trabajan en ellas deben ser movilizadas y motivadas, financiadas y capacitadas para realizar las actividades que generan resultados. Si estas organizaciones fracasan, los gobiernos igualmente fracasarán.

El rendimiento como gestión

Conseguir que las organizaciones se gestionen por resultados es el deseo del movimiento a favor de la mejora del rendimiento. Ésta es una tarea difícil que requiere cambios, tanto en la cultura de las organizaciones públicas como en la manera en la que se gestionan. Para rendir de forma efectiva, las organizaciones deben cuestionar sus propósitos y objetivos heredados, redefinir lo que son y cómo operan, rechazar hábitos y rutinas, y redistribuir autoridad y responsabilidad entre los directivos, y entre ellos y los líderes políticos. Éstas son tareas mucho más duras de llevar a cabo que las popularizadas por la Nueva Gestión Pública en libros como “Reinventing Government” o “Banishing Bureaucracy” (Osborne y Gaebler, 1992). La Nueva Gestión Pública, aunque muy influyente, es sólo una parte del movimiento a favor del rendimiento. Sería un error concluir que los países que siguen fieles al modelo tradicional de administración pública no se interesan por el rendimiento o no han actuado para modernizar los servicios públicos. El rendimiento no es propiedad o interés exclusivo de un movimiento, sino que se ha convertido en el Santo Grial de la mayoría de los esfuerzos contemporáneos por innovar en la gestión pública.

Independientemente del camino seguido, las organizaciones que rinden necesitan ajustes, tanto en su cultura operativa como en su capacidad gerencial. Es necesario permitir que los directivos gestionen, permitiéndoles disponer de la necesaria discrecionalidad operativa. Pero no puede esperarse que estos mismos directivos se comporten de manera muy diferente si las organizaciones que lideran permanecen prisioneras de un modelo mental que bloquea los cambios en el modo en que funcionan.

El rendimiento depende de la organización, es decir, de la combinación de recursos humanos, financieros y otros para producir un resultado colectivo. Ahora bien, si la organización es el agente del rendimiento, también puede inhibirlo al poner necesidades y normas internas por delante de demandas y condiciones externas. Esto ocurre en el mercado, cuando las empresas desaparecen porque no se adaptan a las condiciones de mercado, y en los gobiernos, cuando los funcionarios están apegados a viejas visiones, a pesar de que otras nuevas sean prioritarias. Las organizaciones tienen una cultura, “un sistema compartido de creencias, costumbres, valores, actitudes, prácticas, artefactos, símbolos y lenguaje. Representa la sabiduría y la aspiración colectiva (...) sirve para orientar la manera en la que un grupo resuelve problemas y se enfrenta a problemas más mundanos (...) La cultura se refleja en una estructura de relaciones sociales -dentro y fuera del grupo- y define derechos y obligaciones en un

grupo que tiene una identidad común” (The Ewing Marion Kauffman Foundation, 2002: 51). Las entidades gubernamentales con una cultura fuerte tienen una personalidad propia y una forma característica de operar que se transmite de una generación de funcionarios a otra. Tienen su propia imagen -un sentido compartido de su misión o propósito fundamental, de las cosas que hacen, de cómo resuelven conflictos internos o responden a demandas externas- que no se rompe fácilmente porque cambien las circunstancias. Los funcionarios de estas agencias pueden desear rendir más, pero, atrapados en su laberinto cultural, puede que no sepan cómo hacerlo. El cambio puede representar un precio demasiado alto que pagar. Muchas empresas desaparecen porque no son capaces de transformarse; las administraciones públicas tienen un índice más bajo de mortalidad, pero no necesariamente por mejor rendimiento.

Cientos de libros se publican todos los años aconsejando a gobiernos y empresas sobre la forma de transformar las organizaciones. A pesar de la apariencia de conocimiento, los gobiernos tienen un abanico limitado de herramientas con las que hacer rendir organizaciones de cultura fuerte. Una es reorganizar las entidades existentes; otra es crear organizaciones nuevas. La organización era antes la herramienta preferida, pero su valor se cuestiona como consecuencia de los costes de alterar el organigrama y de la incertidumbre sobre los resultados finales⁴. Crear nuevas agencias es lo más rápido cuando los gobiernos están creciendo en funciones y empleados, pero no cuando prevalece la austeridad. Algunos de los instrumentos mencionados más arriba, como la planificación estratégica o la medición del rendimiento, pueden ayudar a las organizaciones a ajustar sus objetivos u operaciones. Las organizaciones comprometidas en su propia transformación pueden cambiar sus líderes, reentrenar a su personal, buscar el apoyo de políticos y grupos de interés y adoptar otras medidas que les permitan evadir los factores que bloquean el cambio.

La Nueva Gestión Pública pretende transformar las organizaciones gubernamentales. Se apoya en el argumento de que las formas tradicionales de regenerar organizaciones están anticuadas. Favorece la terapia de choque, extrayendo las funciones operativas y de prestación de servicios de los ministerios y entregándolas a agencias ejecutivas que tienen una amplia libertad operativa, privatizando actividades gubernamentales o introduciendo mecanismos de mercado en el seno de los gobiernos, competencia, precios y contratos internos. En algunos países, la Nueva Gestión Pública ha ido más lejos, permitiendo a los usuarios de los servicios públicos elegir a los proveedores. Estas ideas han generado a menudo más controversia que cambio, ya que en no pocos países la provisión de servicios públicos por el mercado es todavía inhabitual. La ética del servicio público ha podido desvanecerse pero la presunción de que los servicios públicos se prestan por funcionarios públicos todavía está vigente.

El segundo camino para mejorar el rendimiento es aumentar la capacidad y autonomía gerencial. En las organizaciones, hacer cumplir las normas puede convertirse en el peor enemigo del rendimiento. En la medida en que los directivos describen sus responsabilidades en términos de observar y cumplir las normas y procedimientos, disminuye la atención que deben prestar a los resultados. Alternativamente, si su trabajo y el de sus organizaciones se define en términos de productos y resultados, pueden tratar de evitar las reglas que se interponen en su camino hacia los resultados. Por supuesto, las organizaciones bien gestionadas tienen que cumplir las normas y alcanzar resultados, pero es bien conocido que el crecimiento de normas y procedimientos penaliza el rendimiento y engendra el modelo mental contra el que lucha el movimiento a favor del rendimiento.

Mejorar el rendimiento requiere menos controles y menos énfasis en el cumplimiento de las normas. Las administraciones que pretender lograr el rendimiento en el marco del modelo tradicional han intentado reducir los costes normativos simplificando y racionalizando la reglamentación. Las administraciones que siguen las recomendaciones de la Nueva Gestión Pública han ido mucho más lejos eliminando las restricciones a la discrecionalidad gerencial, desmantelando sistemas jerárquicos y controles internos e indicando a los directivos que son responsables por los resultados. Para los defensores de estas propuestas, la simplificación normativa no es suficiente, porque unos controles

tienden a ser reemplazados por otros y los directivos no pueden orientarse al rendimiento hasta que dejen de estar sometidos a los requerimientos del proceso.

La Nueva Gestión Pública plantea un conflicto en relación con el comportamiento de los directivos. Por una parte, les da poder bajo la expectativa de que una vez libres de controles podrán aplicar su experiencia y conocimiento a la mejora del rendimiento. Por otra parte, la Nueva Gestión Pública tiende a ver a los directivos como agentes oportunistas que tienden a explotar las asimetrías de información -saben más sobre lo que hacen que sus jefes- más en su beneficio que en el interés general. La lógica del principal-agente está fuertemente interiorizada en la Nueva Gestión Pública, para la que no es posible mejorar el rendimiento reconstruyendo la ética de servicio público. Desde el tronco de la teoría principal-agente, la Nueva Gestión Pública se ha dividido en dos ramas. Una puede llamarse gerencialista y se apoya en la iniciativa de los directivos junto a una fuerte dosis de responsabilización; la otra es la lógica del mercado y prefiere aplicar privatización, competencia, libre elección del consumidor, mercados internos, tarifas y otros mecanismos semejantes (para una discusión de éste y otros modelos alternativos de gobernabilidad, ver Peters, 2001). Es habitual que se mezclen las dos ramas, pero el gerencialismo es dominante.

Incluso en los países más avanzados, la Nueva Gestión Pública es un trabajo inacabado. Mucho más se ha conseguido en liberar a los directivos de controles formales que en someterlos a nuevos mecanismos de responsabilización por resultados. Es muy raro que los gobiernos vinculen la remuneración de los directivos al rendimiento y más raro que los directivos sean cesados por no alcanzar los resultados. Muy pocos gobiernos presupuestan con base en los resultados esperados y pocos producen informes sobre rendimiento a los decisores. A pesar de que las auditorías de rendimiento han avanzado, la mayoría sigue limitándose a la verificación de las cuentas.

No hay duda de que las organizaciones funcionan mejor cuando prestan atención al rendimiento. Un liderazgo efectivo también ayuda, así como la disponibilidad de sistemas de medición e información de resultados. Las organizaciones que tienen éxito aprenden y se adaptan, cambiando lo que hacen y cómo lo hacen en respuesta a señales internas y externas. El rendimiento es una palanca poderosa para el cambio, aunque no siempre la más importante.

El rendimiento como contrato

La dificultad intrínseca que conlleva la transformación de las organizaciones gubernamentales ha llevado a algunos países a establecer medidas más duras para asegurar que se logren los resultados esperados. En el mercado, los contratos, con sus derechos y obligaciones, son las instituciones que permiten responsabilizar a las partes por el cumplimiento de lo pactado. La responsabilización se logra a través de un conjunto de acciones e interrelaciones que incluyen: a) la negociación e implantación de acuerdos que establecen la actuación esperada de cada parte; b) el control del cumplimiento a través de la supervisión, informes y auditorías; y c) instrumentos en caso de incumplimiento. A pesar de que todos los contratos formales son incompletos, porque no pueden prever todas las situaciones que pueden surgir en la implantación, constituyen un medio vital de comunicar expectativas y conseguir resultados. Sin contratos formales, el mercado sería mucho más pobre y pequeño, con instituciones económicas menos desarrolladas y un menor número de transacciones.

Aunque los gobiernos hacen un amplio uso de los contratos adquiriendo bienes y servicios de proveedores externos, los contratos internos de rendimiento son todavía poco frecuentes. Algunos países, como Nueva Zelanda, han establecido contratos para definir las relaciones entre ministros y directivos, que especifican los recursos que estos reciben y los bienes y servicios que, a cambio, se comprometen a prestar. En Nueva Zelanda, por ejemplo, se utilizan acuerdos de rendimiento para especificar los resultados clave que deben alcanzar los máximos ejecutivos del departamento, y acuerdos de compra entre los ministros y los directores ejecutivos para especificar los *outputs* a proveer por los departamentos.

A diferencia de los contratos formales de rendimiento, son muy habituales los contratos informales basados en expectativas y relaciones. Un contrato implícito se produce cuando las partes en una relación saben lo que esperar uno del otro, a pesar de que sus obligaciones mutuas no se hayan especificado. Los presupuestos públicos, por ejemplo, son una mezcla de contratos formales e informales; formales porque limitan legalmente la cantidad y el propósito del gasto; informales porque buena parte de lo que se va a hacer con el dinero no está especificado. La descripción de Aaron Wildavsky (1964: 2) del presupuesto como un contrato que debe ser cumplido, aunque referida al caso de Estados Unidos, puede aplicarse, con los debidos cambios terminológicos, virtualmente a todos los países: “el Congreso y el presidente prometen suministrar recursos bajo determinadas circunstancias y las agencias se comprometen a gastarlos en la forma acordada (...) [el presupuesto] impone una serie de obligaciones y controles mutuos a ambas partes. Hay que poner el énfasis en la palabra ‘mutuo’ porque es fácil suponer que el control se ejerce por los superiores de forma unilateral (...) El presupuesto consiste en una red de relaciones sociales y legales en las que todas las partes asumen compromisos y pueden invocar sanciones”.

No obstante, el presupuesto no es sólo un contrato, ya que desempeña otras funciones además de la asignación de los recursos públicos. Es una apelación política a los votantes, una declaración de las ambiciones gubernamentales, una guía de política económica, una base sobre la que organizar las actividades y el trabajo gubernamental, un proceso para extender las decisiones del pasado hacia el futuro y una forma de financiar agencias y actividades. Wildavsky (1964: 4) concluye que “los propósitos del presupuesto son tan variados como los propósitos de las personas (...) De nada sirve afirmar que sólo tiene un propósito cuando pueden ser todos”. Al ser algo más que un contrato, el presupuesto es menos un contrato. Sus compromisos tienen peso, pero no siempre y en todas partes en el mismo grado.

La lógica contractual también está presente en otros procesos gubernamentales. Al igual que el presupuesto, la función pública es una amalgama de requisitos formales y entendimientos informales. Los elementos formales establecen la manera en la que se seleccionan, promocionan, pagan y evalúan los funcionarios públicos; los elementos informales establecen la forma en la que las personas consiguen un puesto de trabajo y el trabajo que de hecho realizan. En la búsqueda del rendimiento, los gobiernos deben reequilibrar estos elementos dando mayor importancia a su parte formal. Un sistema de remuneración por resultados, por ejemplo, depende del establecimiento previo de metas y objetivos que hay que alcanzar o de la fijación de los estándares comparativos de referencia, de modo que el incremento de los salarios se fije en función de la mejora de resultados.

Hay pocos impedimentos técnicos para elaborar contratos de este tipo. Ahora bien, el hecho de que se utilizan poco indica que hay barreras de otra naturaleza. Un análisis de las mismas ocuparía mucho tiempo, pero se pueden identificar al menos aquellas barreras que dificultan la aplicación de los contratos como instrumentos para la mejora del rendimiento.

Los contratos reducen la responsabilización a las cuestiones expresamente especificadas en ellos, frente a un sentido normativo más general de responsabilidad pública. Cuando los contratos se utilizan para formalizar responsabilidades y relaciones, las cuestiones especificadas se convierten en una especie de *checklist*, que indica al agente lo que tiene que hacer para cumplir sus obligaciones. Del mismo modo que un contratista privado no va a realizar tareas no especificadas en el contrato, el agente de un contrato público no puede ser responsabilizado por la no prestación de servicios que no han sido previstos. La gestión por contrato implica la utilización de *checklists*, lo que obliga a detallar las tareas que deben ser cumplidas. Uno de los argumentos que pueden utilizarse contra la contratación externa de servicios es que, a diferencia de los funcionarios públicos, que tienen una amplia responsabilidad sin especificar para atender al público, los contratistas privados están obligados exclusivamente por los términos del contrato.

Los contratos generan un prejuicio hacia la especificación de los *outputs* en lugar de los

outcomes. Los primeros pueden especificarse en los contratos porque están en el ámbito de control de los proveedores de los servicios; los segundos no pueden especificarse porque van más allá del control efectivo del proveedor. El modelo contractual aplicado en Nueva Zelanda especifica los *outputs*, pero, a pesar de la poca importancia atribuida a los *outcomes*, los impactos no son menospreciados (Schick, 1996). Los gobiernos que definen el rendimiento en términos de impactos sociales tienden a prescindir de los contratos.

Los contratos entre los líderes políticos (ministros) y los directivos intentan fortalecer el papel de los políticos para que los directivos actúen de acuerdo con sus dictados. No obstante, los contratos entre responsables públicos no producen los mismos efectos que entre privados: por un lado, en el sector público los políticos raramente pueden adoptar una posición totalmente distante; por otro lado, si los directivos fracasan, es poco lo que los políticos pueden hacer. Los contratos de compra que en Nueva Zelanda establecen lo que los directores ejecutivos deben producir, son normalmente redactados por ellos mismos y aprobados por los ministros con mínimos cambios. Adicionalmente, si los directivos fracasan, a los políticos les queda poco más que hacer que poner la otra mejilla. No pueden cerrar el Ministerio de Educación o despedir miles de maestros; incluso puede decirse que hay incentivos para premiar un mal rendimiento, incrementando los recursos asignados.

Claramente, los contratos en el sector público no son auténticos contratos. Estos acuerdos pueden impulsar el rendimiento focalizando a las partes en los resultados. De hecho, cuando el autor ha entrevistado a directivos públicos en Nueva Zelanda y otros países, éstos han destacado las relaciones que el contrato facilita y no tanto su contenido formal. En otras palabras, estamos ante contratos relacionales que, frente a los contratos formales que se caracterizan por términos muy estrictos, representan una relación continua a lo largo de la vida de las partes. Estos contratos poseen la fuerza de los incentivos que tienen las partes para comportarse de forma cooperativa y con mutua confianza en función de su interdependencia. Los ministros necesitan a los directivos para producir resultados y los directivos a los ministros para conseguir recursos y apoyo político. Escribir y gestionar un contrato puede reforzar esta relación, dando a las partes la oportunidad de discutir los avances y los problemas. Los directivos ganan acceso a los ministros y éstos tienen la oportunidad de recibir más y mejor información sobre resultados. Cuando la relación funciona bien, las partes pueden analizar el cumplimiento del contrato y otras cosas que afectan su relación, más allá de lo que está formalizado en el contrato.

Pensar en los contratos en términos relacionales tiene ventajas e inconvenientes. Las ventajas se relacionan con la posibilidad de cubrir los huecos que siempre se producen en los contratos formales, estableciendo expectativas y obligaciones que las partes reconocen aunque no estén claramente especificadas, desarrollando la confianza y la cooperación entre personas cuyos intereses son interdependientes y deben trabajar juntas de forma continuada, lo que reduce sus costes de transacción. Pero un uso muy amplio de contratos relacionales puede tener inconvenientes. Si las partes no han establecido la suficiente distancia entre sí, pueden reducir su capacidad de hacer cumplir los términos de la relación. Una relación muy amigable puede estimular la colusión a expensas del interés público, haciendo los contratos y las transacciones menos transparentes y abriendo la puerta a la corrupción. En los países poco desarrollados, la informalidad es un obstáculo al desarrollo al impedir la movilización y el uso eficiente del capital. La formalización de los contratos ha sido uno de los factores críticos en el desarrollo de los países occidentales. A pesar de ello, incluso en estos países, el rendimiento contractual depende a menudo de la calidad de la relación.

El rendimiento como un derecho

Si el mandato legal no es suficiente para mejorar el rendimiento, el último remedio puede ser la definición de los bienes y servicios como derechos que pueden ser exigidos por los ciudadanos y establecer cauces de reclamación judicial y administrativa en caso de incumplimiento. De hecho, el

rendimiento como derecho está cada vez más extendido en los países desarrollados en forma de beneficios sociales que caracterizan el Estado del bienestar. La seguridad social, la sanidad, las prestaciones por desempleo y otros muchos beneficios atribuyen a los ciudadanos derechos concretos y específicos que pueden exigir a los gobiernos. Éstos no pueden negarse y deben reconocer y pagar esos beneficios independientemente de la situación presupuestaria. En un futuro, el rendimiento como derecho va a incluir no sólo beneficios económicos sino también servicios. De la misma forma que ahora tenemos derecho a una pensión o a un subsidio por desempleo, tendremos derecho a escuelas que eduquen a los niños, transporte seguro y accesible, que los funcionarios procesen con agilidad y cortesía nuestras solicitudes, y otros servicios. Este desarrollo está en marcha en los países más avanzados y va a expandirse en el futuro. Cuando el derecho a unos buenos servicios esté garantizado, el Estado que rinde será una realidad, siempre que el Estado sobreviva como proveedor de servicios y garante de los derechos.

Los servicios como derechos no se universalizarán de forma automática. Se iniciarán primero en los sectores que afectan directamente a las personas, como educación y salud, extendiéndose después a otras áreas. En un principio, estos derechos estarán poco definidos, con escasa especificación de las dimensiones cuantitativas y cualitativas del rendimiento. Progresivamente, bajo la presión de los grupos de interés, las ONGs, los tribunales de justicia, se irán definiendo. En no pocos casos, la mayor especificación de los servicios ampliará su alcance, con lo que el efecto neto será una ampliación de las responsabilidades gubernamentales. En sus etapas iniciales, estos derechos serán más bien simbólicos, sin aplicabilidad concreta; serán derechos sin remedios, pero sentarán las bases de derechos exigibles, incluyendo la compensación por una prestación inadecuada o la posibilidad de poder elegir entre proveedores alternativos del mismo servicio.

El rendimiento como derecho seguirá dos caminos diferentes que reflejan las dos direcciones adoptadas por la Nueva Gestión Pública. Uno es el del reconocimiento de los derechos como parte de la ciudadanía, y el otro, la asociación de estos derechos al poder de un cliente en una relación contractual. El primero ve el rendimiento como producto del trabajo de organizaciones públicas; el segundo, a través de la competencia en el mercado. Las dos fórmulas pueden coexistir, pero el punto de equilibrio entre las dos puede variar considerablemente según los países. En un mismo país, algunos servicios pueden ser provistos simultáneamente por el Estado y el mercado. No es exagerado afirmar que, en el futuro, buena parte del carácter del Estado-nación va a depender de cómo se resuelva la tensión entre los modelos de cliente o ciudadano de estos derechos. El Estado rendirá de forma diferente en función de que trate a las personas como ciudadanos o como clientes.

Algunos anticipos de ambos modelos pueden observarse en ciertos países avanzados. Las cartas de servicios expresan el derecho de los ciudadanos a recibir servicios públicos satisfactorios; la contratación externa y los cheques representan la prestación a través del mercado. Las cartas comenzaron a utilizarse en el Reino Unido hace más de diez años y han sido imitadas desde entonces en diversos países. Aunque hay razones para pensar que las cartas se iniciaron con una intencionalidad política, rápidamente se convirtieron en un esfuerzo legítimo para mejorar los servicios públicos. La típica carta de servicios tiene tres elementos: metas de servicio, como la puntualidad del transporte público, premios para los mejores servicios públicos, y sistemas de compensación a los usuarios cuando los servicios están por debajo de un determinado nivel. Estos elementos tienen valor para los gobiernos que quieren demostrar su compromiso con el rendimiento; con el tiempo, sin embargo, la carta de servicios puede ser otro instrumento más con escaso impacto sobre el rendimiento.

Finalmente, la eficacia de las declaraciones que otorgan derechos a los ciudadanos depende del papel de los tribunales. Es probable que la definición de servicios como derechos de los ciudadanos lleve a una mayor intervención judicial en el establecimiento de los estándares, la medición de resultados y la asignación de recursos. No sería de extrañar si los tribunales fijasen estándares mínimos, reglas de elegibilidad o establecieran compensaciones. La parte del presupuesto público que es objeto

de control por las decisiones políticas, que ya es pequeña en la mayoría de los países desarrollados, se reduciría aun más si el rendimiento se define como un derecho. Se pueden prever futuras batallas presupuestarias sobre si unos u otros servicios pueden considerarse como derechos y sobre los criterios de valoración de los servicios públicos.

La alternativa sería convertir a los ciudadanos en clientes, permitiéndoles elegir el proveedor de los servicios que reciben. Una opción es que los gobiernos distribuyan cheques que permitan a los beneficiarios comprar los servicios de proveedores autorizados; otra es que el gobierno permita a proveedores privados competir libremente en la oferta de servicios. Una vez que el gobierno ha decidido que no es el único proveedor de servicios públicos o que los ciudadanos pueden elegir los servicios que desean, se abre un enorme abanico de posibilidades en el diseño y entrega de servicios. Más adelante nos referiremos a algunas de ellas, en las que el papel del Estado puede verse minado por la búsqueda del rendimiento.

Dar preferencia al mercado sobre el Estado significa que los ciudadanos están en una posición más débil que los clientes a la hora de exigir rendimiento. Una razón es que la democracia otorga a los ciudadanos un derecho limitado a expresar su opinión a través de las elecciones. Pueden decir sí o no a un candidato, pero no tienen la oportunidad de expresar sus opiniones o solicitar la mejora de un servicio determinado. Una vez elegidos, los políticos escuchan la cacofonía de las peticiones de los ciudadanos y las contrapesan con las demandas de los grupos de interés, las burocracias y otros funcionarios políticos. Los gobiernos raramente dan a los ciudadanos mejores viviendas o salud porque les han votado, y tampoco cambian la forma en la que se gestionan los servicios por el resultado de unas elecciones. Por el contrario, la conexión entre el cliente y la oferta del servicio es mucho más directa, incluso cuando el proveedor es una agencia gubernamental. Lo que convierte a los ciudadanos en clientes es su capacidad de elegir. Esta característica les da poder de una forma en que la ciudadanía no se lo puede dar.

Éste no es el lugar para considerar todas las implicaciones de la transformación de los ciudadanos en clientes, pero hay que constatar el creciente distanciamiento de los ciudadanos de la vida política en muchos países democráticos, bien porque los beneficios que se esperan del Estado se consideran derechos adquiridos o porque se consideran inadecuados o devaluados. El declive del Estado-nación empieza aquí, en la conversión de los ciudadanos en clientes. Claramente este paso no está dado todavía, porque la mayoría de los países democráticos no han avanzado tanto en ese camino. Pero si el rendimiento sigue siendo la fuerza impulsora de las políticas públicas y la medida de los servicios públicos, es probable que en el futuro próximo nuevos pasos se produzcan en la misma dirección y, en consecuencia, el papel y las atribuciones básicas del Estado-nación se vean cuestionadas.

3. Gobernabilidad: gobernar sin el gobierno nacional

La sección anterior argumentaba que el movimiento a favor del rendimiento ha hecho que los gobiernos hayan adoptado medidas cada vez más fuertes para lograr buenos servicios públicos. En el pasado se consideraba que una fuerte ética de servicio público era suficiente, después se añadió el foco en el rendimiento, seguido de una serie de instrumentos de medición, cambios organizativos, obligaciones contractuales y derechos legales. Se consideraba que cada instrumento era un paso limitado en la cadena que lleva al rendimiento, con la posible excepción del último, que establece derechos legales para los ciudadanos a recibir un buen servicio. Todo lo que se interpone en el ejercicio de estos derechos se considera sospechoso, incluso el propio Estado. Si éste concede derechos pero no puede cumplir sus promesas, otras instituciones pueden ocupar su lugar.

El Estado-nación jugó un papel crucial en la construcción de la democracia y el mercado. El mundo sería más pobre y menos democrático y los individuos disfrutarían de menos libertades y menos servicios públicos si el Estado no hubiera florecido en el siglo pasado. No es una casualidad que el Estado-nación creciera en tamaño y prominencia, al mismo tiempo que se expandieron los mercados y

los individuos ganaron en prosperidad y libertad. Pero, como otras instituciones antiguas, el Estado se está rompiendo por sus bordes y la demanda de rendimiento ha dirigido la atención a sus disfunciones reales o ficticias. Los agravios de los particulares contra el Estado-nación son formidables: se le acusa de estar distante de los ciudadanos, hacer un diseño y una entrega uniformista de servicios, haber formado una burocracia compleja y fría, tener procedimientos rígidos y complejos que inhiben el rendimiento, ser insensible a las necesidades e intereses de los ciudadanos, estar más dedicado al control que a los resultados, ser más receptivo a los ricos y poderosos que tienen menos necesidad de los servicios públicos que a los débiles y pobres que dependen completamente del Estado, e incapaz de enfrentarse a las fuerzas de la globalización que atraviesan las fronteras del Estado-nación. A pesar de estas alegaciones, el Estado-nación no ha desaparecido, ni lo hará en las próximas décadas. Sigue siendo la principal maquinaria de financiación y regulación de los servicios públicos.

Sin embargo, la demanda de rendimiento está corroyendo la posición especial del Estado. La descentralización administrativa y fiscal ha transferido recursos del gobierno nacional a los gobiernos locales; agencias independientes han obtenido autonomía operacional del Estado al que sirven nominalmente; las organizaciones internacionales han incursionado en algunas de las funciones vitales del Estado-nación, incluyendo justicia criminal, defensa y política económica; las ONGs se han convertido en proveedoras de servicios y gozan de una posición cuasi pública en conferencias internacionales. Además, como ya hemos señalado, los mercados cada vez participan más en la prestación de servicios.

Estas fórmulas están implícitas en la idea de “governabilidad” que ha suplantado al gobierno en muchas de las discusiones sobre instituciones y políticas públicas. Aunque algunos consideran que la gobernabilidad es simplemente un término más amplio, otros la consideran un sustituto del Estado-nación. La gobernabilidad supone que transformar la maquinaria del Estado a través de la reforma de la función pública, el presupuesto y la reorganización administrativa -las actividades típicas de la reforma administrativa durante el siglo pasado- no es suficiente para mejorar el rendimiento. Las alternativas propuestas por la etiqueta de la gobernabilidad implican que la democracia política no es suficiente; celebrar elecciones libres y competitivas no asegura buenos servicios públicos. Lo que hace falta es una redistribución del poder. Las alternativas al Estado-nación sirven para quitarle poder y entregarlo a otros actores.

El caso contra el Estado-nación por su bajo rendimiento descansa en dos razonamientos: uno es gerencial y el otro político. El primero lleva a nuevos medios de prestación de servicios, y el segundo, a nuevos esquemas de distribución del poder político. No obstante, todas las alternativas al Estado-nación presentan un “déficit democrático”, un eufemismo con el que se disimulan sus serias deficiencias políticas. Para la nueva congregación de la gobernabilidad, sacrificar un poco (o quizás mucho) de democracia política en el altar del rendimiento es un precio razonable para conseguir el resultado que desean.

Este punto de vista es evidente en la propuesta de nuevas instituciones globales. Las instituciones internacionales han auto-legitimado nuevas formas de gobernabilidad que carecen de los requisitos elementales de la democracia política. Se justifican con base en la existencia de “bienes públicos internacionales”, que las naciones no pueden proveer por sí solas por sus límites geográficos. Los bienes públicos son evidentes en la política medioambiental, como la calidad del aire y otros valores ecológicos que sobrepasan las fronteras nacionales. La protección del medio ambiente es uno de los bienes públicos internacionalizados. Mantener relaciones pacíficas entre las naciones y procesar a las personas que han cometido crímenes contra la humanidad están en camino de convertirse en bienes públicos internacionales. La estabilización económica y la redistribución de la renta siguen siendo responsabilidades nacionales, pero no se alejan mucho de la argumentación anterior de que el mundo sería un lugar mejor si las políticas económicas estuvieran coordinadas y las disparidades de renta entre los países fueran reducidas. Estos ejemplos sugieren que la internacionalización de los bienes públicos

está todavía en su infancia y es posible que incursione mucho más en las fronteras del Estado-nación a lo largo de este siglo.

Al mismo tiempo que ha sido presionado para ceder responsabilidades a las autoridades internacionales, el Estado-nación ha sufrido presiones para descentralizar los servicios entregando su control operativo a los gobiernos regionales y locales. El argumento en defensa de la descentralización es que los gobiernos nacionales están muy distantes y muy sujetos al criterio de la única talla para acomodarse a las diferencias en necesidades y preferencias locales. La forma tradicional de acercar los servicios públicos a los ciudadanos -la creación de oficinas locales- no llega lo suficientemente lejos, porque estas oficinas carecen de independencia política y de gestión; son meros instrumentos del gobierno nacional que no responden a las autoridades locales. La descentralización defiende que, para marcar la diferencia, es necesario que los servicios y los recursos que los financian en sectores vitales como la educación o la sanidad sean transferidos a los gobiernos locales. El Estado puede seguir jugando un papel estableciendo requerimientos básicos o mínimos, pero los detalles operativos, incluyendo la manera en la que se prestan los servicios, deben decidirse localmente.

La descentralización administrativa y fiscal normalmente amplía el déficit democrático. En la mayoría de los países, la participación electoral es menor en las elecciones locales, la actividad gubernamental es menos transparente y el riesgo de corrupción es más grande. Sin embargo, estas deficiencias se dejan a un lado bajo el argumento de que los servicios mejoran cuando la responsabilidad es local. La descentralización es parte de una estrategia más amplia para desviar a los gobiernos nacionales de la responsabilidad directa por la prestación de servicios. Las raíces de esta estrategia pueden localizarse en un influyente artículo de Peter Drucker (1978: 233), "La enfermedad del gobierno", hace una generación. Bajo el argumento de que los gobiernos nacionales son inherentemente proveedores ineptos de servicios, Drucker argumentaba que debían concentrarse en las políticas, no en los servicios -debían guiar y dejar que otros remen. La noción de que guiar y remar son funciones que deben separarse no sólo ha estimulado la descentralización, sino la creación de agencias autónomas responsables de prestar servicios. Aunque la agencialización no haya llegado tan lejos como la descentralización, también contribuye al vaciamiento del Estado.

Nos preguntamos si un Estado eficiente puede guiar pero no remar, cuál sería su fuerza para impedir que los remeros lleven el barco en otra dirección. Quizás no mucha, porque una vez que disponen de autonomía operativa y recursos financieros, los gobiernos locales y las agencias tienen en su poder armas políticas con las que enfrentarse a las presiones de los gobiernos nacionales. Lo cierto es que no son ejecutores pasivos de la voluntad de los gobiernos nacionales. Sin capacidad operativa, el Estado nacional puede limitarse a ser el recaudador y financiador de los servicios que otros proporcionan, pero sin mucho que decir sobre la forma en que lo hacen. Ésta no es una posición atractiva políticamente para el Estado-nación, pero puede ser la que tenga que adoptar en el futuro.

La descentralización y la agencialización mantienen los servicios públicos en el seno del gobierno, pero hay quien argumenta que el rendimiento no aumentará hasta que no haya genuina competencia y los beneficiarios puedan elegir a los proveedores. Mientras el gobierno sea un monopolio tiene incentivos débiles para proporcionar servicios diferenciados a los ciudadanos. El argumento de que el Estado es un proveedor ineficiente y poco cuidadoso es más fuerte en aquellos países con gobiernos corruptos o ausentes. En algunos países, las organizaciones internacionales han desinvertido en el Estado transfiriendo recursos a las ONGs, organizaciones cuya legitimidad no depende de cumplir los requisitos de la democracia política. Aunque no todas las ONGs se dedican a prestar servicios, hay algunas que combinan esta función con la de cabildeo y responsabilidades cuasi gubernamentales. ONG es una extraña denominación, referida a lo que estas organizaciones no son, pero no a lo que son; conlleva un fuerte mensaje antiestatal. A pesar de su variedad, las ONGs tienen una característica común: no son gobiernos. Son alternativas a los gobiernos porque éstos han fallado.

Muchas ONGs violan los principios básicos de la democracia política. Son autodesignadas, no

electas; afirman que representan al pueblo, pero éste no les elige. No son responsables más que ante sus fundadores; se sientan junto a los gobiernos en las reuniones internacionales, pero no son gobiernos; tienen pocos de los sistemas de contrapeso y equilibrio de los gobiernos, pero combinan el cabildeo, la participación en la elaboración de políticas y la entrega de servicios. Se justifican con base en que los gobiernos no sirven bien a los ciudadanos, no rinden, y en un mundo en el que el rendimiento es crucial, ésta es justificación suficiente para legitimar las ONGs.

A pesar de repudiar el Estado, las ONGs tienen un fuerte interés en las políticas públicas que afectan a la sociedad. Esto las distingue del mercado, la otra alternativa no gubernamental al Estado-nación. Como mecanismos privados para la provisión de bienes públicos, los mercados se distinguen de las ONGs en que la elección la realizan los consumidores, no los líderes. Desde este punto de vista, los mercados parecerían más democráticos que las ONGs, aunque tienen otras características que les impiden proporcionar equitativamente los servicios públicos. De hecho, niegan los servicios a aquellos que no pueden pagar el precio establecido. Para contrarrestar este problema, los países que se apoyan en los mercados proporcionan asistencia económica, como los cheques, a las personas sin recursos suficientes, y obligan a todos los proveedores a servir a todos los clientes elegibles.

En cierto sentido, los mercados son la alternativa más radical al Estado porque extraen la provisión de servicios públicos de las manos públicas. Pero, en otro sentido, son menos radicales, porque han coexistido durante mucho tiempo con el Estado en la satisfacción de las necesidades sociales. Los nuevos instrumentos -las instituciones globales y las ONGs- han entrado en un mundo que tradicionalmente habían dominado los mercados y los grandes Estados. El lenguaje del rendimiento es familiar a los mercados aunque lo definen en términos mucho más estrechos que los gobiernos. Las instituciones globales y las ONGs han prosperado con base en promesas o en su potencial, pero nunca han sido sometidas al mismo grado de exigencia que los gobiernos y los mercados. En la medida en que adquieren mayor prominencia, serán también revisadas y cuestionadas en términos de los resultados que producen.

4. El Estado que rinde: de la idea a la práctica

Nos podemos preguntar dónde dejan al Estado las incursiones en su territorio realizadas por los gobiernos locales, las agencias autónomas, las ONGs, las instituciones globales y el mercado. El Estado, como decíamos al principio, es todavía el proveedor o financiador de la mayor parte de los servicios públicos. El Estado no ha desaparecido, ni es fácil que lo haga en un futuro próximo. Sin embargo, no debemos quitar importancia a la desinversión en el Estado, especialmente en confianza y apoyo. Pero, como argumentábamos anteriormente, puede ser difícil que, incluso mejorando el rendimiento, el Estado sea absuelto de la acusación de mal funcionamiento, bien porque las expectativas continúan ascendiendo o porque los resultados raramente son lo suficientemente buenos. Un fallo del Estado puede poner en segundo plano miles de aciertos. El destino del Estado contemporáneo es fracasar aunque rinda.

Esta generalización no puede aplicarse a todos los países. Se aplica más a los bien gestionados que a los mal gestionados. En medio están todos los Estados que hacen una tarea razonable prestando servicios al público, pero que pueden y deben actuar mucho mejor. Algunos de estos países pueden ser estimulados por los instrumentos de mejora del rendimiento que hemos discutido, como la medición, la gestión y los contratos. También hay un riesgo considerable de que estos instrumentos sean introducidos como sustitutos del propio rendimiento, como fines en sí mismos, en lugar de como medios para revitalizar o racionalizar los servicios públicos. En muchos países, la reforma basada en el *management* ha sido un sustituto de la reforma de la gestión, lo que puede decirse especialmente de la medición del rendimiento. Al final del día, la mejora del rendimiento es esencialmente una cuestión de conseguir que las organizaciones y la gente que trabaja en ellas se comporten de modo diferente. Una parte esencial de un verdadero esfuerzo por mejorar el rendimiento es la preocupación por los

resultados, como parte de una ética del servicio público o de cambios formales impuestos que empujan a políticos y directivos para focalizarse en lo que tienen que conseguir y en lo bien que deben atender al público.

En los países más pobres, la llamada al rendimiento es más urgente y la apelación a mecanismos alternativos al Estado se hace más persuasiva. Muchas décadas de reforma del Estado han tenido poco impacto en países llenos de corrupción e ineficiencia. Las buenas intenciones han fracasado y las diferentes oleadas de reformas han dejado una escasa cosecha. Son países en los que la distancia entre la idea de rendimiento y la práctica es tan grande, y las perspectivas tan poco esperanzadoras, que se defiende la necesidad de buscar alternativas a los gobiernos como las que hemos expuesto anteriormente. Las economías en transición tienen una situación diferente; la mayoría cuentan con un Estado que rinde, aunque no tanto como sería deseable. Deberían desconfiar de las alternativas al Estado. La misma generalización es aplicable a las economías emergentes que tienen Estados fuertes pero un déficit de responsabilización política. También les toca rehabilitar el Estado y no apoyarse en sustitutos.

Es propio de los movimientos de reforma que pongan en segundo plano las diferencias entre los países. Si algunos países destacan el éxito de la agencialización o la descentralización, otros se apresuran a seguirles. Este celo reformista genera mucha imitación y poca innovación en la medida en que los países convierten las buenas ideas aplicadas en otros lugares en ejercicios mecánicos. En el camino hacia el rendimiento, cada país debe ser consciente de dónde se encuentra; de otro modo, no podrá encontrar la tierra prometida del rendimiento.

5. Conseguir que el presupuesto rinda

El Estado no puede rendir si el presupuesto no lo hace. Independientemente de la determinación de los gobiernos en orientar la gestión y la entrega de servicios hacia resultados, si las asignaciones presupuestarias se hacen al margen del rendimiento, también lo estarán los políticos y directivos. No obstante, conseguir que el presupuesto se oriente al rendimiento ha sido muy difícil de lograr, y la historia de esta reforma se caracteriza por muchos fracasos y pocos éxitos. También es cierto que el presupuesto puede contribuir al rendimiento, a pesar de que no exista un presupuesto formal orientado al rendimiento. Esta última sección explora por qué el presupuesto por resultados es algo elusivo y que se puede hacer en el marco de un presupuesto tradicional para estimular el compromiso del gobierno con la consecución de resultados.

El presupuesto combina algunas de las dimensiones discutidas en la sección segunda para estimular el rendimiento. En primer lugar, otorga al gobierno un foco extraordinario, encuadrando recursos gerenciales y políticos para producir una declaración anual de ingresos y gastos. Pocas cosas que hace el gobierno están más localizadas, y muy pocas se repiten todos los años. Aunque falte evidencia, los participantes en el proceso presupuestario discuten inevitablemente de cuestiones de rendimiento -cómo están funcionando los programas, qué se ha hecho para mejorarlos, si el gobierno está obteniendo el valor que espera de los recursos aplicados- a la hora de negociar las asignaciones de recursos. En segundo lugar, el presupuesto es un instrumento preparado para acomodar la medición del rendimiento. Su carácter cuantitativo le convierte en el instrumento ideal para vincular las cantidades gastadas con los resultados alcanzados. No obstante, pocos gobiernos vinculan dinero y resultados de esta forma, lo que explica la falta de éxito del presupuesto por resultados.

En tercer lugar, el presupuesto es un elemento crítico de la gestión pública. Ninguna organización pública puede operar sin dinero, y el control del dinero parece un medio muy apropiado para impulsar el rendimiento. Pero la conexión entre el presupuesto por resultados y la gestión parece ser inversa de la que espera encontrar el reformador. En vez de que el presupuesto influya la gestión, lo que nos encontramos es que la gestión establece las condiciones en las que opera el presupuesto. Una implicación de esto es que resulta inútil reformar el presupuesto sin reformar en primer lugar el marco

de gestión en el que opera.

En cuarto lugar, un presupuesto puede ser concebido como un contrato, en el sentido de que estipula los recursos disponibles y las actividades a realizar, y también en el sentido de que vincula a políticos y directivos a una forma de entender qué hacen las organizaciones y cómo funcionan. El presupuesto vinculado al rendimiento puede entenderse como un esfuerzo para formalizar estos contratos especificando los resultados a conseguir. Al mismo tiempo, el presupuesto puede ser un ejemplo de relaciones en las que los contratos informales son superiores a los formales, al menos en la medida en que estos últimos son difíciles de negociar y hacer cumplir.

Finalmente, el presupuesto operacionaliza el concepto del rendimiento como un derecho al crear ciertos derechos para los ciudadanos en forma de pagos debidos por el gobierno. El presupuesto puede extender también estos derechos a los servicios, generando derechos tangibles a recibir servicios accesibles y de alta calidad. Éste es el mayor reto del presupuesto orientado al rendimiento, ya que está en el núcleo de lo que se entiende por Estado orientado al rendimiento. En este contexto, el presupuesto por resultados estaría asegurado y podríamos decir que sería superfluo. Estaría asegurado porque el gobierno estaría obligado a rendir, y sería superfluo porque los Estados rendirían aunque el presupuesto no esté orientado a ello.

El presupuesto por resultados es una vieja idea con un pasado decepcionante y un futuro incierto. Su arranque en Estados Unidos se produjo en 1949, cuando la Comisión Hoover sobre la Organización del Poder Ejecutivo recomendó que “todo el concepto presupuestario del gobierno federal se reorganizara para adoptar un presupuesto basado en funciones, actividades y proyectos; a esto le llamamos un presupuesto por resultados”⁵. El hecho de que este concepto reapareciera medio siglo después (denominado “presupuesto basado en resultados”) sugiere la falta de progreso efectivo en su puesta en práctica. A pesar de todos los esfuerzos, el presupuesto de casi todos los países está basado en *inputs*, los recursos que permiten que el gobierno funcione, como el personal, los suministros, los viajes y el alojamiento. Estos apartados dominan el discurso presupuestario y son muy difíciles de sustituir cuando se introduce el presupuesto por resultados, como indica la experiencia de Estados Unidos. Un prominente académico norteamericano lo expresa de esta forma: “De hecho, presupuestar por resultados es extremadamente difícil (...) es mucho más fácil presupuestar y controlar los recursos simplemente con base en la organización y el objeto. El presupuesto por resultados no elimina estos conceptos, sino que añade otras categorías, pero las cuentas deben seguir siendo llevadas, los pagos realizados y el control asegurado por organización y objeto del gasto” (Mosher, 1954: 81). En otras palabras, cuando un directivo tiene que elegir entre dos formatos alternativos de presupuesto, uno que le da información sobre las cantidades que le permiten pagar los salarios de los funcionarios y otros gastos, y otro que le informa sobre el coste de los bienes y servicios, es probable que prefiera el primero.

El presupuesto por resultados es complejo por otra razón, ya que hay muchas variedades del mismo. Todos los gobiernos que ordenan la información presupuestaria en cargas de trabajo, actividad o servicios afirman tener un presupuesto por resultados. Para clarificar el significado es posible distinguir entre dos versiones del presupuesto por resultados: una más general y otra más estricta. La más general considera un presupuesto por resultados todo aquél que presenta información sobre lo que hacen o van a hacer las entidades con los recursos que reciben. En un sentido más estricto, el presupuesto por resultados es aquél que vincula explícitamente cualquier incremento en la asignación de recursos a un incremento en los *outputs* u otros resultados. El concepto amplio se fija en la presentación, y el concepto estricto en la asignación. Muchos gobiernos cumplen la definición amplia y muy pocos la estricta.

La diferencia entre ambas definiciones va al núcleo del Estado que rinde. Simplemente añadir al presupuesto información sobre actividades no va a lograr que el gobierno se tome en serio el rendimiento, mientras que asignar recursos con base en los resultados esperados puede conseguir algún

efecto. Esta versión del presupuesto tiene que estar soportada por medidas de coste que permitan a los gobiernos vincular los incrementos en recursos a incrementos en resultados. Pocos gobiernos tienen esta capacidad. La contabilidad de costes es un requisito de esta versión del presupuesto por resultados y pocos gobiernos han invertido en ello porque tienen pocos incentivos para hacerlo. Frente a lo que hacen las empresas, no tienen necesidad de recuperar costes y raramente cobran por los servicios en función del consumo realizado. Adicionalmente, los presupuestos públicos son fijos, de modo que los recursos asignados no varían con el volumen producido, ni aumentan si crece la actividad, ni las agencias tienen que devolver recursos si el volumen producido es menor. En muchas empresas, los recursos disponibles varían según el volumen producido.

El hecho de que el presupuesto por resultados sea tan difícil de lograr no significa que el rendimiento sea una tarea imposible. Los Estados que tienen presupuestos convencionales basados en recursos tienen un amplio espacio para preocuparse por el rendimiento en la asignación de recursos incrementales. El rendimiento tiene sitio en la mesa del presupuesto, pero debe interactuar con sus diferentes orientaciones.

Su influencia dependerá, no obstante, de quiénes se sientan a la mesa, es decir, de la orientación de los responsables de elaborar el presupuesto. Como hemos mencionado antes, el presupuesto por resultados sólo puede prosperar en un marco en el que se les da mucha importancia. Este autor no conoce un solo caso de implantación sostenida del presupuesto por resultados que no estuviera acompañada de otras transformaciones en la gestión pública que fortalezcan el rendimiento. Los gobiernos que no gestionan por resultados no presupuestan por resultados, incluso si establecen sus adornos formales. La misma interdependencia se produce en todas las principales innovaciones presupuestarias, no sólo las ligadas al rendimiento. El presupuesto no puede ser reformado al margen del contexto de gestión en el que opera. Este vínculo hace la reforma presupuestaria al mismo tiempo más fácil y más difícil; más difícil porque la agenda de reforma debe ampliarse hacia otros dispositivos de la gestión pública, y más fácil porque el presupuesto por resultados puede aplicarse cuando la gestión se orienta a resultados.

El presupuesto por resultados tiene un lugar importante en el Estado que rinde, más como efecto de adaptarse al rendimiento que como facilitador del mismo. Esto supone un giro copernicano en el presupuesto. En lugar de ser la locomotora que tira de la reforma, el presupuesto por resultados sería el furgón de cola que demuestra que las transformaciones se han realizado. Para que la reforma se produzca puede ser mejor ir en el desfile que encabezarlo.

Notas

¹ La reforma gerencial en Australia, Francia, Nueva Zelanda, Suecia y el Reino Unido se presenta en Schick, 1997.

² Este sistema de requerimientos se describe en The World Bank (2002).

³ Esta visión está recogida en The New Zealand Treasury (1987). Este documento preparado por el Ministerio de Finanzas para el gobierno electo de Nueva Zelanda ejerció una fuerte influencia en la reforma subsiguiente del sector público.

⁴ Hay algunas excepciones a esta generalización. A finales de los ochenta, Australia fusionó ministerios, y en 2002, Estados Unidos consolidó agencias que pertenecían a diferentes ministerios en el Departamento de Seguridad Interior.

⁵ Commission on Organization of the Executive Branch of the Government (United States) (1949), Report, p. 8.

Bibliografía

Commission on Organization of the Executive Branch of the Government (United States) (1949), *Report*, Washington, Government Printing Office.

- Drucker, Peter (1978), *The Age of Discontinuity*, New York, Harper Torchbooks.
- Kaplan, Robert y Norton, David (1996), *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Cambridge, Harvard Business School Press.
- Mosher, Frederick C. (1954), *Program Budgeting: Theory and Practice, with Particular Reference to the U.S.*, Chicago, Public Administration Service.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1992), *Reinventing Government*, Reading, Addison-Wesley Publishing Company.
- Osborne David y Plastrik, Peter (1997), *Banishing Bureaucracy: the Five Strategies for Reinventing Government*, Reading, Addison-Wesley Publishing Company.
- _____ (2000), *The Reinventor's Fieldbook: Tools for Transforming Your Government*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Peters, B. Guy (2001), *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Pharr, Susan y Putnam, Robert D. (eds.) (2000), *Dissaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries*, Princeton, Princeton University Press.
- Ridley, Clarence E. y Simon, Herbert (1942), *Measuring Municipal Activities: a Survey of Suggested Criteria for Appraising Administration*, Washington, The International City Managers' Association.
- Schick, Allen (1996), *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change: a Report Prepared for the State Services Commission and the Treasury*, New Zealand, Wellington, State Services Commission and the Treasury.
- _____ (1997), *Modern Budgeting*, Paris, OCDE.
- _____ (1998), "Why Most Developing Countries Should not Try New Zealand's Reforms", en *The World Bank Research Observer*, Vol. 13 N° 1, Washington.
- The Ewing Marion Kauffman Foundation (2002), *Set for Success: Building a Strong Foundation for School Readiness Based on the Social-Emotional Development of Young Children*, Kansas City, EMKF.
- The New Zealand Treasury (1987), *Government Management*, Wellington, The New Zealand Treasury.
- The World Bank (2002), *Best Practices in Customs Reform: Lessons from Morocco*, Washington, The World Bank (PREM Notes N° 67).
- Walters, Jonathan (2000), "Buzz over Balances", en *Governing*, Washington.
- Wildavsky, Aaron (1964), *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Little, Brown and Company.

Reforma política y reforma del Estado *

Ludolfo Paramio

Introducción

Durante los años ochenta -la *década perdida*-, la crisis de la deuda planteó drásticamente a los gobiernos latinoamericanos los límites del modelo de desarrollo de posguerra. En el marco de un replanteamiento global de las ideas económicas, se fraguó gradualmente lo que se ha dado en llamar el *Consenso de Washington* (Williamson, 1990): los problemas económicos de la región no eran el reflejo de una simple crisis de liquidez -como aun sostenía el propio FMI a comienzos de la década-, sino fruto de un déficit estructural que debía ser controlado reduciendo el peso del Estado, abriendo las economías nacionales al comercio global y creando nuevas condiciones de estabilidad macroeconómica y monetaria para atraer las inversiones.

Si bien existía el precedente del radical cambio de modelo económico en Chile durante los años setenta, fue la crisis lo que desató cambios espectaculares en Bolivia, Argentina y Perú. Aunque con un ritmo desigual, y no sin retrocesos, las reformas estructurales se generalizaron en la región a comienzos de los años noventa. Paralelamente la economía se recuperó en casi todos los principales países, con la excepción de Venezuela -donde las reformas se vieron paralizadas tras la caída de Carlos Andrés Pérez- y del revés temporal provocado en 1995 por el *efecto tequila* en México, Argentina y Uruguay.

Para 1997, el horizonte general en la región era de claro optimismo: en la mayor parte de los países se habían dado cinco años o más de crecimiento sostenido. En ese año, la satisfacción con la democracia según el Latinobarómetro -iniciado el año anterior- registró un 41% en promedio. Los índices de confianza en el presidente (39%), en el parlamento (36%) y en los partidos políticos (28%) llegaron a máximos que no han vuelto a alcanzarse desde entonces. Pero entre 1998 y 1999, los efectos de la crisis asiática y de la bancarrota de Rusia crearon un clima muy adverso para los mercados emergentes, y por tanto para América Latina, a la vez que se reducían sus exportaciones. La recesión en Estados Unidos y el paralelo estancamiento europeo agudizaron la situación desde 2001, y la región entró de nuevo en una larga crisis, lo que se ha llamado la media década perdida.

Para 2003, habían bajado la confianza en los presidentes (31%), en los parlamentos (17%) y en los partidos (11%). La confianza en los gobiernos, que era del 28% en 1998, había caído al 24%. Curiosamente, un 63% veía al gobierno como responsable de los problemas económicos, pero a la vez un 46% consideraba que el futuro de la mayoría no dependía de lo que hicieran los gobiernos. La satisfacción con la democracia era sólo del 28%, frente al 41% de 1997. La tentación de concluir que la democracia podía estar en peligro en la región era evidente, y los autores del Latinobarómetro se esforzaron en mostrar que la insatisfacción era compatible con un amplio apoyo, y que crecía el número de personas que apoyaban la democracia aunque sus resultados no les parecieran satisfactorios (los denominados demócratas insatisfechos).

Predecir el futuro de la democracia por la evolución de la satisfacción ante sus resultados es, en todo caso, muy arriesgado. Pero es un hecho que desde 2000 se han producido cuatro casos de salida traumática de un presidente -sin contar Haití-, y que en la actualidad se puede hablar de crisis serias de gobernabilidad en varios países. Se podría pensar entonces que las crisis económicas, en condiciones de alta insatisfacción frente a la democracia, pueden dar lugar a crisis de gobernabilidad, pero esta conclusión sería de nuevo una simplificación. Los países con mayor riesgo de ingobernabilidad son aquellos en los que existen sistemas de partidos muy fragmentados o en los que una previa implosión

(*) Documento preparado por encargo del CLAD para la VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San José, Costa Rica, 8 y 9 de julio de 2004.

del sistema de partidos ha dado lugar a situaciones de alta polarización política. Estas condiciones no son generalizables al conjunto de América Latina.

Por otra parte, los resultados económicos de 2003 muestran una recuperación de la región que podría, en principio, disminuir la insatisfacción de los ciudadanos respecto a los gobiernos y a la democracia, e incluso abrir un ciclo de restablecimiento de la confianza en las instituciones. Ahora bien, confiar simplemente en la buena marcha de la economía sería tan irresponsable como ingenuo, ya que la experiencia de 1998-2002 ha mostrado la alta vulnerabilidad de las economías de la región a choques o variables externas. La subida de las tasas de interés en Estados Unidos, o la disminución del crecimiento asiático, por ejemplo, pueden afectar a las actuales expectativas de las economías latinoamericanas.

Por otro lado, lo que revela a la perfección la evolución en los resultados del Latinobarómetro es que en momentos de crisis económica, como la de años pasados, los ciudadanos se han sentido claramente desasistidos por las instituciones democráticas. Esto parecería exigir un replanteamiento de estas instituciones, lo que a su vez implica analizar, por una parte, cuál es su funcionamiento actual, y por otra, qué cambios deberían introducirse para superar las razones de la insatisfacción ciudadana. Para ello, puede ser bueno comenzar por recordar qué cambios en la relación entre los ciudadanos y el sistema político se han producido como consecuencia de las reformas estructurales y del nuevo papel del Estado en relación con la economía y con la sociedad.

Reformas estructurales: la autolimitación del Estado

La estrategia básica de las reformas estructurales pasaba por reducir no sólo la intervención del Estado en la economía -los subsidios y aranceles que distorsionaban los mercados-, sino las propias dimensiones del Estado. Esto suponía reducir el área pública de la economía, privatizando empresas y servicios que pudiera asumir la iniciativa privada, lo que por una parte aseguraba teóricamente una mejor gestión, y por otra permitía reducir el gasto público y, de esta forma, ir a las raíces del déficit estructural. Como es bien sabido, las privatizaciones tenían no sólo el efecto inmediato de reducir el gasto, sino también el de suponer entradas muy significativas de capital en las necesitadas finanzas públicas, por lo que su atractivo para los gobernantes era indudable.

Las privatizaciones eran además una señal positiva para los mercados, la señal de que las economías latinoamericanas entraban efectivamente en una nueva fase regida por la lógica del libre mercado, superando por fin una larga etapa de proteccionismo, intervencionismo y desconfianza frente a la inversión. Venían a demostrar, por decirlo así, la seriedad del nuevo propósito de los gobernantes de asegurar la estabilidad macroeconómica y monetaria de sus países, que en el caso argentino iba tan lejos como para atar la moneda nacional al dólar para evitar sospechas sobre futuras operaciones devaluatorias. De hecho, algunas privatizaciones, como las de los sistemas públicos de pensiones, suponían incrementar la deuda del Estado a la vez que recortaban sus fuentes de financiación (Madrid, 2002), por lo que su lógica sólo podía buscarse en el impulso y el mensaje que transmitían a los mercados.

En conjunto, por tanto, las reformas estructurales suponían una drástica reducción de los recursos del Estado, que afectaba inevitablemente su capacidad para paliar los efectos de situaciones económicas adversas. La renuncia a estos recursos tenía dos explicaciones. La primera era que la endémica crisis financiera había socavado ya fuertemente las capacidades reales de los gobiernos, por lo que en realidad éstos renunciaban más a sus obligaciones actuales y futuras que a unos recursos disipados ya por la hiperinflación o hipotecados por el endeudamiento. La segunda era que con las reformas estructurales se confiaba en poder desencadenar una dinámica de crecimiento que no sólo incrementaría los recursos fiscales del Estado sino que eliminaría las situaciones de vulnerabilidad a las que hasta entonces -y con éxito decreciente- habían intentado responder los gobiernos con los recursos públicos.

De hecho, los propios ciudadanos participaron en buena medida de esa expectativa, porque eran conscientes del agotamiento de los recursos y mecanismos tradicionales de protección social, y para compensar a los perdedores ante la adversidad económica. La ilusión se vio reforzada durante los años de crecimiento hasta 1997, incluso si los esperados efectos de derrame de la nueva riqueza hacia los estratos inferiores de renta se dilataban mientras crecía una evidente desigualdad. Pero desde que el *efecto tequila* destruyó de forma irreversible, en 1995, una parte significativa del empleo en Argentina, comenzó a hacerse evidente que el nuevo modelo dejaba a una parte significativa de la sociedad fuera de la nueva dinámica de crecimiento, que ésta era vulnerable a los choques externos, y que los gobiernos carecían de medios para proteger a los perdedores cuando éstos se veían descolgados de las oportunidades del mercado.

El término que reflejaba la nueva situación era *inseguridad*. “Una gran encuesta transnacional de 14 países latinoamericanos concluyó [en 1999] que 61% de los encuestados pensaba que sus padres habían vivido mejor que ellos. Además, menos de la mitad de los encuestados (46%) pensaba que sus hijos terminarían viviendo mejor que ellos, porcentaje que variaba desde 30% en México hasta 61% en Chile. La misma encuesta detectó una fuerte demanda de seguro social en la región. Casi tres cuartos de los encuestados favorecían un mayor gasto en seguro de desempleo y más de 80% expresaban el deseo de que se gastara más en pensiones. Además, estas demandas incluían a todos los grupos sociales” (Rodrik, 2001: 8).

Como señalaba más adelante el autor, la novedad era que la nueva inseguridad afectaba a quienes hasta entonces se habían visto a salvo de la pobreza y la exclusión tradicionales en América Latina. Las reformas estructurales suponían un mayor riesgo de pérdida del empleo para quienes se habían visto tradicionalmente integrados en la economía productiva, en los servicios o en la administración pública, dentro de una nueva dinámica de reestructuraciones empresariales, fruto de las privatizaciones o de la simple apertura de las economías nacionales a la competencia y la inversión exteriores.

Pero además, la lógica de la nueva economía suponía una fuerte dependencia de los mercados financieros globales. Los gobiernos debían dar prioridad a la búsqueda de capitales que les permitieran refinanciar sus deudas y, a la vez, atraer las inversiones necesarias para que se produjera crecimiento económico. Pero la volatilidad de los mercados de capitales significaba que las condiciones para obtener financiación externa podían ser contradictorias con los objetivos del crecimiento económico. Las altas tasas de interés y la sobrevaloración de la moneda, por ejemplo, podían ser necesarios para evitar una estampida de capitales, pero a la vez resultar radicalmente incompatibles con el crecimiento económico, al encarecer de forma insoportable el crédito a las empresas y privar de competitividad a las exportaciones a causa del cambio sobrevalorado de la moneda nacional.

Es decir que, a la lógica de la *destrucción creativa*, bastante ajena a las sociedades de muchos países latinoamericanos, venía a unirse la dependencia de unos mercados financieros en buena medida impredecibles, y capaces de desestabilizar las economías nacionales o de conducirlos, por la necesidad de continuar siendo atractivos para los inversores globales, a un callejón sin salida para la economía productiva y la creación de empleo. Aunque estos efectos paradójicos ya eran visibles antes, fue en la segunda mitad de los años noventa cuando comenzaron a dar origen a una amplia alarma social. Se fue extendiendo la idea de que la estabilidad que ofrecía el nuevo modelo a los inversores conllevaba altos riesgos para las empresas nacionales, y por tanto fuerte inseguridad para los trabajadores y clases medias no vinculadas directamente a los circuitos financieros.

En mayor o menor medida, estos cambios han afectado a todos los países desarrollados, y son quizá un factor importante para explicar el crecimiento de la desconfianza hacia los gobiernos y la política en las democracias asentadas (Bennett, 1998). Pero el hecho diferencial era que, en América Latina, la incertidumbre sobre el futuro que se había extendido entre los trabajadores y clases medias resultaba mucho más amenazadora por el contexto de fuerte desigualdad -y en algunos casos de crecimiento de la pobreza absoluta- y por la falta de redes sociales de protección contra la adversidad.

La gran desigualdad tradicional se acentuaba y, a la vez, los mecanismos tradicionales de los gobiernos para la protección social habían desaparecido o se veían fuertemente recortados o amenazados a consecuencia de la autorreducción del Estado.

De la misma forma en que esa autorreducción se había aceptado cuando parecía evidente que los recursos tradicionales del Estado eran más ficticios que reales, el período de crecimiento de la primera mitad de los años noventa modificó las expectativas, no sólo en el sentido de presentar como posible un regreso al crecimiento económico, sino también de replantear las demandas de protección social. Una vez que se habían admitido los cambios estructurales como condición para entrar en una nueva senda de crecimiento, la reaparición de la crisis llevaba a plantear -dentro de la lógica del nuevo modelo- la necesidad de mecanismos públicos que compensaran las desigualdades y protegieran contra la adversidad. Pero ahora se advertía que el efecto del cambio del modelo podía ser irreversible: los gobiernos no parecían ya capaces de ofrecer ninguna red de seguridad ante las crisis de mercado.

Es esta tercera forma de inseguridad la que parece específica de los casos latinoamericanos: en otros países, los seguros de desempleo y otras formas de protección ofrecen una red última contra la pérdida del empleo y una abrupta caída de los ingresos. Eso no significa que baste la existencia de esa red para compensar el temor a la inestabilidad de la economía o del empleo. Una de las posibles explicaciones de la mayor estabilidad del desarrollo económico en los regímenes democráticos es que los electores castigan a los gobiernos que no aseguran la estabilidad económica, incluso si han ofrecido previamente excelentes resultados en términos de crecimiento. Los electores -los seres humanos- muestran una clara preferencia por la estabilidad de la sociedad en la que viven, y una mejora económica volátil les parece peor que un relativo estancamiento (Quinn y Woolley, 2001).

Bennett (1998) ha argumentado que la desconfianza hacia los gobiernos proviene de que en la nueva economía éstos parecen incapaces de asegurar no ya el crecimiento económico, sino la posibilidad de prever la propia trayectoria laboral. Los cambios de los años ochenta no sólo supusieron el final de los empleos seguros con sueldos altos en la industria de Estados Unidos y otros países desarrollados (*Time*, 1993), sino también la extensión de un clima de ansiedad social que no desapareció durante los años de crecimiento estable de la presidencia de Clinton (*Business Week*, 1996). El problema no se resuelve simplemente con la existencia de empleo, sino que tiene una dimensión profunda de incertidumbre que sólo podría desaparecer -o al menos reducirse- tras un largo período de estabilidad y previsibilidad de la marcha de la economía, algo bastante poco imaginable en la actualidad.

Pero, más allá de la preferencia por la estabilidad, se puede argumentar (Radcliff, 2001) que la satisfacción ante la vida va ligada, por encima de las diferencias culturales y nacionales, al sentimiento de que los gobiernos electos representan las propias preferencias y de que existen mecanismos sociales que protegen a las personas de una total dependencia de los mecanismos de mercado, indiferentes a las necesidades humanas (Lane, 1978). Como es evidente, este último factor está ausente cuando los gobiernos han reducido -voluntariamente o por otras razones- su capacidad de protección social, cuando no existen seguros de desempleo ni de enfermedad, o cuando las pensiones son inseguras o sólo están garantizadas a algunos grupos sociales comparativamente privilegiados. Ésta sería hoy la situación en gran parte de América Latina.

Pero conviene reparar también en el otro factor de satisfacción ante la vida: la capacidad para elegir gobiernos que respondan a las preferencias de los electores. A primera vista se diría que nunca antes había existido tan claramente esta posibilidad en América Latina, ya que en casi toda la región la norma son las elecciones libres y competitivas. Aquí, sin embargo, es donde se plantean los problemas de la representación política. En primer lugar, en algunos casos, el fraccionamiento del sistema partidario lleva a que los electos no sean los preferidos por la mayoría de los electores. En segundo lugar, sea por falta de información previa o por simple oportunismo, los electos no siempre cumplen

sus promesas, o bien sus prioridades impuestas -por condiciones exteriores- se alejan de las preferencias de los electores.

Quizá hay incluso un factor más radical de insatisfacción: con mucha frecuencia las campañas electorales se libran en términos de promesas, no de políticas. Por lo que, terminada la subasta electoral, el gobernante puede alcanzar o no -lo que es bastante más frecuente- a cumplir los objetivos que había ofrecido a los electores, pero sólo entonces entrarán en la agenda del debate público los problemas reales que plantea el cumplimiento de esos objetivos. De esta forma, no se discuten políticas alternativas a la hora de elegir a los gobernantes, sino que en el momento de dar cuenta de sus posibles incumplimientos se recurre a unos condicionamientos que, normalmente, ya existían de antemano, y frente a los cuales, precisamente, se deberían haber discutido propuestas alternativas de políticas.

A estos motivos de insatisfacción ante el funcionamiento de la política -y de insatisfacción ante la vida, según Radcliff- se suma una peculiaridad de sistemas políticos que se basan o se han basado ampliamente en las relaciones clientelares para el acceso a los bienes públicos. El Estado proteccionista, como sabemos, fue incapaz de crear, en la mayor parte de los países de la región, los bienes públicos (universales) vinculados a los derechos de ciudadanía, y sólo pudo ofrecer estos bienes públicos a los sectores sociales privilegiados por su inserción en el Estado o en los sectores modernos de la economía. El clientelismo, en este contexto, no sólo era un mecanismo de mediación o control político, sino también un mecanismo para el acceso a bienes públicos escasos.

Si no hay en la práctica atención médica universal o si los derechos legales dependen de los contactos y las amistades en la administración, el clientelismo funciona como un mecanismo de racionamiento de esos bienes públicos escasos. Esto resulta escandaloso, pero desde el punto de vista de los grupos de menores recursos es aun más escandaloso que con la crisis de las relaciones clientelares desaparezca incluso ese acceso racionado a los servicios públicos; que el vínculo de reciprocidad implícito en el viejo clientelismo se vea sustituido por el nuevo *clientelismo de mercado*, y, sobre todo, que llegue a ser infranqueable la barrera que impide a una mayoría -o a minorías muy amplias- acceder a bienes públicos que supuestamente son un derecho de ciudadanía.

El sentimiento de frustración de las mayorías podría haber quedado aplazado o atenuado si el crecimiento de los primeros años noventa hubiera tenido continuidad, o si la desigualdad y la pobreza se hubieran reducido con la introducción del nuevo modelo económico. Pero, como sabemos, no ha sido exactamente así. Entre 1990 y 2003 el número de personas en situación de pobreza habría pasado en la región de 200 a 225 millones, y dentro de ellas el número de indigentes habría pasado de 93 a 100 millones, aunque, si tomamos en cuenta el crecimiento de la población, los porcentajes sobre el total de ésta habrían caído de 48,3 a 43,9 y de 22,5 a 19,4, respectivamente (CEPAL, 2003a). En cuanto a la desigualdad, el coeficiente de Gini en promedio para los países de la región subió de 50,5 a 51,4 durante la década de los noventa, aunque si ponderamos cada país por su población se habría reducido de 51,9 a 51,5 (Perry ...[et al], 2003).

El crecimiento de la pobreza en números absolutos dentro de la región, y su crecimiento en proporción de la población en muchos países, se han visto acompañados de un sentimiento de agudización de la desigualdad. Incluso en Brasil, cuya reducción del índice de Gini en los años noventa explica el mejor comportamiento del promedio ponderado de la región, nadie siente que los alcances logrados sean significativos: el clima social es claramente negativo en la mayor parte de América Latina. Todos estos factores acumulados -un lustro de crisis tras el crecimiento de los primeros noventa, un clima social negativo, la insuficiencia de bienes públicos, el sentimiento de inseguridad económica, y la frustración ante los gobiernos- se suman para explicar la desconfianza política.

Las reformas de segunda generación: un Estado mejor

En la segunda mitad de los años noventa se fue haciendo evidente que las promesas de las reformas estructurales prescritas en el marco del Consenso de Washington no se cumplían al pie de la letra. Esto

llevó a un nuevo programa prescriptivo en torno a lo que se ha dado en llamar reformas de segunda generación, con la idea de que el contexto institucional es de la mayor importancia para el buen funcionamiento de los mercados: las instituciones cuentan (Burki y Perry, 1998). En noviembre de 1999 el Fondo Monetario organizó una conferencia sobre las reformas de segunda generación para discutir sobre el marco institucional necesario que permita sostener un crecimiento de alta calidad en un mundo globalizado.

Este nuevo programa implicaba una novedad radical: se dejaba de pensar únicamente en los mercados, en liberarlos de interferencias y distorsiones, para reflexionar sobre el contexto en el que pueden operar eficientemente los mercados. Por decirlo así, se dejaba de considerar a los mercados como fenómenos naturales y que se autorregulan de forma espontánea, y se redescubría el hecho - históricamente evidente- de que los mercados, que consideramos un ejemplo de eficiencia, son fruto de un largo proceso histórico que ha creado las instituciones sociales que permiten su eficiencia.

La crisis asiática dio impulso al nuevo programa en un aspecto muy particular: la regulación de los mercados financieros. La liberalización de los movimientos de capital se justificaba por la idea de que un mercado globalizado permitiría una asignación eficiente del crédito, dando impulso a un mayor crecimiento económico global. Pero el estallido de la burbuja tailandesa mostró las grandes ineficiencias a las que podía dar origen la mala o insuficiente regulación de los mercados financieros locales, o la existencia de relaciones preferenciales entre el sistema bancario y las empresas (*crony capitalism*). Así comenzó a abrirse paso una cierta autocrítica de la liberalización financiera cuando ésta no venía precedida de una reforma y regulación de los sistemas financieros nacionales.

Pero la condición necesaria para una buena regulación del sistema financiero es la existencia de un gobierno con capacidad reguladora real, lo que exige no sólo que no esté capturado por los propios intereses financieros, sino también que cuente con gestores técnicamente bien cualificados y con una administración capaz de hacer cumplir la regulación. Y no eran tantos los países de la región que contaban con los dos últimos elementos. Por ello, la necesidad de fortalecer el papel regulador del Estado en el campo financiero planteaba una cuestión mucho más general: la reforma de la administración para profesionalizarla y dotarla de gestores de la más alta cualificación. Esta reforma llevaba aparejada la creación de una cultura, basada en criterios retributivos razonables, que permitiera alejar el riesgo de corrupción.

Por otra parte, una de las preocupaciones tradicionales de los inversores es la seguridad jurídica, y parte de las reformas estructurales iban destinadas a evitar el riesgo de que gobernantes de ideas populistas, o simplemente oportunistas, se dejaran llevar por la tentación de confiscar o simplemente volatilizar las inversiones extranjeras con medidas coyunturales como una fuerte devaluación. Ahora bien, los gobiernos no son los únicos enemigos de la seguridad jurídica: el cumplimiento efectivo de los contratos, y la sanción de su incumplimiento, recaen en buena medida en la justicia local. La experiencia de muchos inversores, maltratados por la falta de eficiencia -o la venalidad- de los tribunales locales, planteó inevitablemente la reforma de los sistemas de administración de justicia como condición para crear un clima favorable para la inversión.

Junto a la seguridad jurídica fue surgiendo el problema de la seguridad a secas. El desempleo, y en muchos casos la desmovilización o depuración de grupos armados -legales o ilegales-, provocaron en la segunda mitad de los años noventa un sentimiento creciente de inseguridad, apoyado en las estadísticas de denuncias, pero a veces potenciado por la falta de éstas, ya que los propios ciudadanos desconfiaban de las fuerzas del orden y de los tribunales de justicia. Tras el alivio provocado por la desaparición o reducción de la violencia política en casi toda la región, la delincuencia más o menos vinculada al narcotráfico se convirtió en un problema de primer orden, que inevitablemente afectaba a los inversores, y en especial a las empresas de capital extranjero, obligadas a gastos notables de seguridad y a pagar altos salarios a sus gestores no nacionales para contrapesar el riesgo.

Así, por razones de eficiencia del propio modelo económico se fueron planteando reformas de segunda generación destinadas a mejorar la cualificación de la administración, del sistema judicial, y de la policía y las fuerzas del orden. Paralelamente, el Banco Mundial convirtió la reforma del Estado en el tema de su *Informe sobre el Desarrollo Mundial* de 1997 (Banco Mundial, 1997), desarrollado bajo la doble consigna de que el Estado no debía pretender resolver todos los problemas sociales, sino sólo aquellos en que tuviera posibilidades reales de obtener resultados positivos, pero que debía tratar de desarrollar los recursos necesarios para abordar problemas adicionales: los recursos humanos y financieros propios de un Estado eficiente. En este contexto, se planteaba de forma inevitable la necesidad de una reforma fiscal que permitiera a los gobiernos disponer de la financiación necesaria para afrontar nuevas tareas, partiendo del hecho bien conocido de que, con pocas excepciones, la fiscalidad es extremadamente baja en la región.

De esta forma se producía el giro desde una visión minimalista del Estado, relegado a un papel secundario respecto a los mercados, hacia una visión más realista de su papel como regulador y organizador social. Otros aspectos del papel social del Estado habían merecido ya la atención del Banco Mundial, como la sanidad (Banco Mundial, 1993) o la inversión en infraestructuras (Banco Mundial, 1994), y el siguiente informe se ocuparía de la educación (Banco Mundial, 1998). El enfoque desde el que los expertos del Banco abordan estos temas, por supuesto, no es precisamente estatista, sino que mantiene siempre una visión subsidiaria del Estado, pero aun así, el mero hecho de que estos problemas se pusieran de relieve, y se atribuyera una responsabilidad a los gobiernos en su resolución, significaba un avance respecto a la visión muy simplificada de los problemas de América Latina que se había extendido en los momentos de auge del Consenso de Washington.

Sin embargo, el programa de las reformas de segunda generación mantiene una lógica casi exclusivamente económica. Nada despreciable, ciertamente: es muy importante subrayar que los niveles de educación están fuertemente relacionados con la posibilidad de un desarrollo sostenido - como parece mostrar el éxito de los países de Asia-, que mejorar los niveles de salud o invertir en infraestructuras son condiciones para obtener un crecimiento económico de alta calidad, por utilizar las palabras del Fondo. Y sin duda es muy positivo que se redescubra el papel de la administración pública, y de bienes públicos tan esenciales como la seguridad o la justicia, para el buen funcionamiento de los mercados.

Igualmente, es indudable que el éxito de tales reformas beneficiaría a todos los ciudadanos con independencia de sus repercusiones en el crecimiento económico. Pero las reformas se plantean, en todo caso, como pasos para lograr un crecimiento económico sostenido, no desde la lógica de los derechos de los ciudadanos. El reciente informe *La democracia en América Latina* (PNUD, 2004) invierte deliberadamente esta perspectiva. Argumenta que el criterio organizador de las prioridades en la agenda pública debe ser la democracia, el respeto de las libertades y la efectividad de los derechos, y que, si el debate político se organiza desde ese principio, se podrá resolver la insatisfacción de los ciudadanos latinoamericanos respecto a la política democrática y sus ambivalencias respecto a la democracia.

El informe del PNUD se apoya en un amplio estudio de la opinión pública latinoamericana, que, junto con la elaboración de una serie de indicadores, le permite estudiar, por una parte, un Índice de Democracia Electoral (IDE), y por otra, un Índice de Apoyo a la Democracia (IAD). Mientras que la región habría hecho grandes avances en el IDE, el IAD ofrecería motivos de preocupación, aunque desde una perspectiva optimista se pueda argumentar que los partidarios de la democracia son el grupo más numeroso (43%) y que los ambivalentes (30,5%) están más cerca de la posición de los demócratas que de la de los no demócratas. Pero no puede dejar de llamar la atención que un 54,7% de los latinoamericanos estuvieran dispuestos en 2002 a aceptar un gobierno autoritario si éste fuera capaz de resolver la crisis económica (PNUD, 2004: 137).

Lo más innovador de *La democracia en América Latina*, en cualquier caso, es la propuesta de poner en primer lugar la democracia, por encima del crecimiento y de los mercados. Y esta propuesta a su vez se plantea desde una concepción multidimensional de la democracia, que no se limita al régimen político y a la existencia de un poder estatal efectivo, sino que incluye la vigencia del Estado de derecho, la efectividad de los derechos políticos, civiles y sociales, y que las opciones entre las que la ciudadanía debe elegir aborden *las cuestiones sustantivas* (PNUD, 2004: 54). Estos tres últimos puntos son los que implican un cambio sustancial de enfoque respecto a la práctica actual.

Una democracia de ciudadanía

En los momentos en que las transiciones a la democracia centraban el debate sobre la política latinoamericana, Guillermo O'Donnell (1997) llamó la atención sobre la desigual efectividad de los derechos civiles en los países de la región: existían amplias *zonas marrones* en las que no se podía afirmar la existencia real de Estado de derecho, y en las que para poder ejercer los derechos individuales era preciso contar con un acceso (discrecional, no igualitario) a los recursos humanos y administrativos del poder local. Lo que deberían ser derechos universales -a la sanidad o a la justicia, por ejemplo- en la práctica dependían de los contactos que se tuvieran en la administración local o de la benevolencia de ésta, a menudo en función de la existencia de vínculos clientelares.

Con el auge de los problemas de inseguridad, la existencia misma del Estado de derecho ha llegado a ser discutible, no sólo en situaciones extremas en las que está en juego el monopolio de la fuerza por el Estado, sino en situaciones más cotidianas en las que los ciudadanos no se sienten amparados por la policía y la justicia, ni frente a sus posibles abusos o negligencias. Es evidente que la indefensión crece cuanto menores son los recursos sociales y materiales de las víctimas: ha llegado a ser habitual en muchos países la información sobre desapariciones y muertes que no fueron investigadas por la escasa relevancia de las víctimas o por la influencia de los supuestos responsables de los hechos. Pero ni siquiera los grupos acomodados, que al menos cuentan con la posibilidad de contratar seguridad privada, pueden sentirse a salvo de una delincuencia que mantiene a menudo redes de contactos en las fuerzas del orden y en la propia administración de justicia.

Si la misma existencia del Estado de derecho está en duda, con mayor razón lo están los derechos sociales de ciudadanía en principio universalmente reconocidos, como la educación, la salud y el empleo. En particular, el desempleo urbano abierto en América Latina alcanzó en 2003 un máximo histórico del 10,7% (CEPAL, 2003b). Cabe precisar que el empleo no puede ser garantizado por los gobiernos, pero esta limitación debería venir compensada por la capacidad del Estado para paliar en alguna medida el desempleo: la inexistencia de mecanismos de protección en este sentido constituye un rasgo común de las economías latinoamericanas. De manera que no se podría seguir atribuyendo a las reformas fiscales pendientes un simple objetivo de eficiencia sin plantearse una dimensión redistributiva.

Por otro lado, la elevación de las tasas de escolarización primaria y secundaria enmascara un grave problema de deterioro del sistema en muchos países de la región, patente en términos de comparación con algunos países desarrollados (PNUD, 2004: 131) y lógicamente esperable a la vista de la pérdida de poder adquisitivo de los maestros y del frecuente empeoramiento de sus condiciones de trabajo. Algo similar podría decirse respecto a los indicadores de niveles de salud en la región, que inducen un cauto optimismo bajo el que subyace el problema del acceso altamente desigual a la atención sanitaria de segundo nivel.

La propuesta es entonces construir una democracia de ciudadanía, fundamentada en la idea de equidad, en la que la propia democracia sirva para determinar los derechos sociales efectivos mínimos para que los ciudadanos puedan decidir libremente sobre las opciones existentes de organización de la economía y la sociedad. En vez de dar prioridad a la economía, y ver qué posibilidades ofrece para poner en práctica los derechos civiles, políticos y sociales, se deben invertir las prioridades y decidir

democráticamente el modelo de sociedad que se desea, para discutir después las opciones de política económica que concilian esos objetivos con las metas del crecimiento y la eficiencia de los mercados.

Este planteamiento, democráticamente impecable, se enfrenta sin embargo a obstáculos de distinto tipo. En primer lugar, las ideas establecidas o actualmente vigentes. En efecto, la crisis de la deuda coincidió con un cambio global de ideas que se suele resumir en el ascenso del llamado neoliberalismo: cobraron fuerza creciente ideas que preconizaban la reducción del peso del Estado, la limitación de las políticas de protección social, la eliminación de toda interferencia del Estado en la economía, y en general la sospecha hacia la política democrática como fuente de intervenciones económicas poco o nada eficientes movidas por los intereses electorales de los electos. Recuperar la primacía de la política resulta por tanto un proyecto a contracorriente de las ideas hoy dominantes en la opinión pública internacional, y en especial entre las élites empresariales -incluyendo los grandes medios de comunicación- y políticas, así como en las instituciones multilaterales.

En segundo lugar, para poder plantearse primero el modelo de sociedad, y después la política económica adecuada a ese modelo, se requiere algún margen de maniobra. Si los gobiernos se hallan agobiados por la necesidad inmediata de pagar o reprogramar la deuda, o por la de conseguir recursos financieros frescos para mantener el gasto previsto, es casi imposible replantearse las cuestiones de fondo sobre el modelo de sociedad. La debilidad financiera de muchos gobiernos -los que tendrían mayores razones para repensar los objetivos sociales prioritarios- se suma a menudo a la carencia de aparatos burocráticos y técnicos capaces de ofrecer planes viables alternativos. La extrema debilidad del Estado es el peor punto de partida posible para impulsar una deliberación democrática sobre el modelo de sociedad.

En tercer lugar, la dependencia de las economías nacionales de los mercados financieros no es a estas alturas una opción libremente elegida, sino un hecho estructural inevitable en países con bajas tasas de ahorro y altos niveles de deuda. Que además esta dependencia venga reforzada por las ideas dominantes en las agencias financieras o en los gobiernos de los países desarrollados no mejora las cosas, pero no se puede culpar únicamente a la imposición de los actores externos de la necesidad de desarrollar políticas que no disuadan la inversión y que, por el contrario, la estimulen, aunque su precio en términos sociales resulte impagable. Las ideas cuentan mucho, pero las circunstancias en las que operan las economías nacionales son las que les dan su fuerza actual, incluso frente a la conciencia creciente de su insuficiencia.

Estos tres factores podrían llevar a considerar inviable la propuesta de crear una nueva agenda democrática en América Latina. Pero este fatalismo no está demasiado justificado: basta con recordar la aparente inviabilidad de la agenda neoliberal -cuando ni siquiera recibía aún ese nombre- en la época en que las ideas keynesianas eran claramente dominantes, durante los años sesenta y primeros años setenta. Si algo demuestra la revolución neoliberal es que las ideas alternativas deben plantearse y desarrollarse durante años antes de que las limitaciones de las ideas dominantes lleguen a hacerse patentes. Las nuevas ideas deben estar disponibles en los medios académicos y la opinión pública para poder llegar a convertirse en alternativa real cuando las anomalías de las ideas establecidas hacen inevitable su sustitución, o al menos crean una fuerte demanda de ideas distintas.

Lo que sí significan estos obstáculos para una democracia de ciudadanía es que, incluso con una clara visión de las necesidades sociales, y de la necesidad de compatibilizar la lógica de la economía con la lógica de la democracia, no parece sencillo modificar la dinámica actual de las economías latinoamericanas para ponerlas al servicio de los derechos sociales, o incluso para pensar más en las exigencias del crecimiento a largo plazo y menos en las urgencias de la financiación a corto plazo. Una nueva agenda democrática no puede descartarse por fatalismo, pero la primera condición de su viabilidad debería ser un fuerte realismo que huyera de las promesas irrealizables.

Reforma política

En este punto conviene retomar una idea ya planteada anteriormente: que la insatisfacción ante la política democrática en América Latina puede tener una de sus raíces fundamentales en la inexistencia de vínculos de representación entre los ciudadanos y los gobernantes. Esto es algo que iría más allá de la desigualdad y la pobreza, de la carencia de resultados estables de los gobiernos y de protección social compensatoria, e incluso de la incapacidad del Estado para ofrecer protección contra la delincuencia y hacer cumplir las reglas del propio Estado de derecho. El problema adicional -y en cierto sentido, el de fondo- sería que las decisiones sustantivas sobre el futuro del país, las decisiones que afectan sustancialmente a lo que son las grandes preocupaciones de los ciudadanos, se les sustraen a éstos.

Éste es uno de los problemas fundamentales que plantea *La democracia en América Latina*, pero sobre todo desde la perspectiva del achicamiento del espacio de la deliberación política al pasar esas decisiones sustantivas a otros foros, como los grandes organismos financieros públicos o privados. Pero hay un aspecto más inmediato del achicamiento de la política que tiene que ver con la forma en la que los partidos se relacionan con los ciudadanos, primero en cuanto electores y luego como gobernados. La hipótesis que se pretende plantear aquí es que los gobiernos utilizan las imposiciones externas para justificar el incumplimiento de promesas que no deberían haberse hecho desde una perspectiva mínimamente realista.

¿Se pueden ganar elecciones prometiendo sólo cosas verosímiles? Puede no ser sencillo, pero tampoco parece, a juzgar por algunas experiencias recientes, que sea fácil para un mandatario asegurar la gobernabilidad cuando ha sido elegido gracias a promesas irrealizables. Para los electores puede llegar a ser insoportable que los gobernantes desarrollen una política muy distinta de la que sugerían sus promesas electorales, sobre todo cuando esa política no llega a traducirse en mejoras compensatorias de las promesas incumplidas. La experiencia pasada de gobernantes que se hicieron elegir con un discurso populista, para después aplicar la agenda neoliberal, y que fueron reelegidos con alta popularidad (Stokes, 2001), no parece repetible en ausencia de crisis hiperinflacionarias y una vez que el impulso al crecimiento de las reformas estructurales se agotó a mediados de los años noventa.

Un primer paso para restablecer el vínculo representativo entre electores y electos, entre los ciudadanos y los gobernantes, podría ser entonces que en el debate político se incluyeran los obstáculos que dificultan alcanzar los objetivos y demandas sociales, y que estos obstáculos no aparecieran sólo *a posteriori* para justificar el incumplimiento de las promesas. Para ello es necesario considerar a los ciudadanos personas adultas y responsables, y no limitarse a decir lo que desean oír pero cada vez son más incapaces de creer. De hecho, si se toma en serio la propuesta de una democracia ciudadana que se desprende del informe del PNUD (2004), introducir en la agenda política el modelo de sociedad al que se desea llegar significa discutir también sobre los obstáculos que se deberán superar para alcanzarlo.

Hay varias razones para que no se haga así. La primera es la idea ya mencionada de que no es posible ganar elecciones hablando de dificultades; la segunda alude a los condicionamientos que en las campañas electorales introduce el uso de los medios de comunicación masivos. Pero en ambos casos se está hablando de los períodos electorales propiamente dichos, no del largo tiempo en el que los partidos deben ejercer el gobierno o hacer tarea de oposición desde el parlamento o en otros ámbitos. Nada impide abrir una deliberación seria sobre los problemas del país en esos momentos que ocupan la mayor parte del tiempo político de la nación, y sólo una evidente preferencia por la rentabilidad inmediata en términos de imagen pública explica que el esfuerzo sea tan limitado.

Si algo revelan las campañas electorales de los países desarrollados es que es posible ganar unas elecciones proponiendo medidas concretas y realizables, configurando programas que vayan más allá de los catálogos de buenas intenciones. Pero se diría que la necesidad de hacer otro tipo de debate político y otro tipo de programas electorales es mayor cuanto más crece el desánimo y la desconfianza frente a las promesas vacías de contenido. Bien podría suceder que el retraso en este sentido no refleje

tanto ninguna dificultad de la política electoral como las limitaciones muy reales de una clase política que ha perdido la conexión con sus bases sociales tradicionales, a consecuencia del cambio de modelo con las reformas estructurales, y que busca establecer una relación inmediata con los electores -siguiendo el esquema de la vieja política populista- prometiéndoles soluciones mágicas para los problemas que más les obsesionan.

Paradójicamente, la conclusión de este razonamiento es que el éxito de la reforma del Estado, tanto en el sentido de las reformas de segunda generación como en la búsqueda de una nueva democracia ciudadana, pasaría por una transformación radical de lo que se ha dado en llamar la clase política. No sólo se trata de reformar las instituciones de la democracia para lograr parlamentos más eficientes y gobiernos más responsables, o de modificar los sistemas bajo los que se eligen legisladores y gobernantes. Todo ello puede ser necesario, pero insuficiente mientras los dirigentes políticos traten a los ciudadanos como menores de edad durante el período electoral, para pedirles después paciencia y comprensión ante las limitaciones que los gobiernos encuentran en un mundo muy complejo y con unos recursos muy limitados.

En este sentido, una reforma prioritaria debería ser la reforma de los partidos, para hacerlos más responsables y menos tentados de sacrificarlo todo a la rentabilidad electoral inmediata. Ciertamente, como bien se señala en *La democracia en América Latina*, los partidos políticos no atraviesan su mejor momento en ninguna parte del mundo -por razones más complejas que las que ya se han enumerado aquí-, pero, por mucho que se potencie la participación ciudadana y la movilización de la sociedad, sin partidos serios y confiables es difícil imaginar que se puedan formar gobiernos eficientes. En particular, no tiene demasiado sentido tratar de erradicar la corrupción de los gobiernos si no se buscan mecanismos que desincentiven las formas ilegales de financiación electoral.

Desgraciadamente, no se puede esperar a contar con una nueva clase política y con partidos responsables y honestos para tratar de plantear una nueva agenda democrática. Como tampoco es posible postergar la respuesta a las demandas sociales, o las reformas del Estado, hasta un momento futuro en que estuviera garantizada la financiación de los gobiernos y la estabilidad financiera de los países, en que no acuciaran a los gobernantes precisamente muchos de los problemas a los que se pretende dar solución con las reformas de segunda generación. Como apuntaron los autores de un libro sobre la reforma institucional en los países del centro y del este de Europa, el desafío es reconstruir el barco en alta mar.

Bibliografía

- Banco Mundial (1993), *Informe sobre el desarrollo mundial 1993: invertir en salud*, Washington, Banco Mundial.
- _____ (1994), *Informe sobre el desarrollo mundial 1994: infraestructura y desarrollo*, Washington, Banco Mundial.
- _____ (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: el Estado en un mundo en transformación*, Washington, Banco Mundial.
- _____ (1998), *Informe sobre el desarrollo mundial 1998-99: el conocimiento al servicio del desarrollo*, Madrid, Banco Mundial, Mundi-Prensa.
- Bennett, W. L. (1998), "The Uncivic Culture: Communication, Identity, and the Rise of Lifestyle Politics", en *Political Science and Politics*, Vol. 31, Washington, pp. 741-761.
- Burki, S. J. y Perry, G. E. (1998), *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Washington, Banco Mundial.
- Business Week (1996), "America's Economic Anxiety", en *Business Week*, Washington, 11 de marzo.
- CEPAL (2003a), *Panorama social de América Latina 2002-2003*, Santiago, Naciones Unidas.
- _____ (2003b), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2003*, Santiago, Naciones Unidas.

- Lane, R. (1978), "Autonomy, Felicity, Futility: the Effects of the Market Economy on Political Personality", en *Journal of Politics*, Vol. 40, Statesboro, pp. 1-24.
- Madrid, R. L. (2002), "The Politics and Economics of Pension Privatization in Latin America", en *Latin American Research Review*, Vol. 37 N° 2, Pittsburg, pp. 159-182.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar.
- O'Donnell, G. (1997), "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas", en *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Perry, G. E. ...[et al] (2003), *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿rompiendo con la historia?*, Washington, Banco Mundial.
- Quinn, D. P. y Woolley, J. T. (2001), "Democracy and National Economic Performance: the Preference for Stability", en *American Journal of Political Science*, Vol. 45, College Station, pp. 634-657.
- Radcliff, B. (2001), "Politics, Markets, and Life Satisfaction: the Political Economy of Human Happiness", en *American Political Science Review*, N° 95, Washington, pp. 939-952.
- Rodrik, D. (2001), "¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?", en *Revista de la CEPAL*, N° 73, Santiago, pp. 7-31.
- Stokes, S. C. (2001), *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Time (1993), "What Ever Happened to the Great American Job?", en *Time*, Tampa, 22 de noviembre.
- Williamson, J. (1990), "What Washington Means by Policy Reform", en *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, J. Williamson (comp.), Washington, Institute for International Economics.

Gobierno electrónico: conceptos y avances*

Miguel Ángel Porrúa Vigón

Introducción

Al igual que ha venido ocurriendo con el sector privado, el sector público ha visto cómo las tecnologías de la información y la comunicación han comenzado a irrumpir en los procedimientos y en el funcionamiento de la administración pública, proclamando mayores dosis de eficiencia, más transparencia y mayor agilidad en la prestación de servicios a los ciudadanos.

La mayor parte de estas tecnologías han mostrado su valor añadido en el mundo de la empresa y, con ligeras modificaciones, comienzan a ser abrazadas por el sector público, en algunos casos en busca de eficiencias que impacten positivamente las maltrechas finanzas públicas y, en otros, como respuesta a una ciudadanía que demanda más información, más transparencia y más eficiencia en la administración pública.

En la mayor parte de los países de Latinoamérica, la búsqueda de transparencia actúa como motor permanente en un continente cuya imagen como plaza de negocios, aunque mejorada en los últimos años, continúa siendo continuamente golpeada por estadísticas sobre corrupción y opacidad en el sector público.

La adopción de las tecnologías de información y comunicación (TIC) se ha convertido para los gobiernos de todo el mundo no sólo en un catalizador de una renovación desesperadamente necesitada, sino también en elemento central de desarrollo en la medida en que empuja a ciudadanos y empresarios a participar de las posibilidades de la nueva economía. Sin entrar a valorar si la incorporación de la “e” en la administración pública para convertirla en gobierno electrónico es buena o mala, resulta un hecho que se trata de un fenómeno imparable y que la cuestión fundamental para los gobiernos no es si deben o no embarcarse en un plan de gobierno electrónico, sino cuándo y cómo deben hacerlo.

El gobierno es la industria más grande del mundo. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las compras gubernamentales suponen en promedio el 17% del PIB de cualquier país, por tanto, el nivel de eficiencia en el funcionamiento de la administración pública afecta de forma significativa la competitividad del país en general.

Las empresas relacionadas con las TIC han llevado a cabo enormes esfuerzos de inversión en I+D que han permitido no sólo que la famosa Ley de Moore, que dice que la capacidad de procesamiento de un chip se duplica cada 18 meses, se cumpla con creces, sino que, en general, la tecnología se haya hecho omnipresente en nuestra vida cotidiana para facilitar la atención de forma más sencilla y más rápida de necesidades como la compra de un billete de avión, la solicitud de una línea telefónica o el envío de dinero a un hijo que está estudiando lejos del hogar. Por supuesto, los gobiernos de todo el mundo han seguido la estela del sector privado y han incorporado tecnologías avanzadas tanto en el manejo interno de sus operaciones como en la gestión de sus relaciones con la ciudadanía. Las herramientas ERP (*Enterprise Resource Planning*) o CRM (*Customer Relationship Management*), inicialmente diseñadas para el mundo de la empresa, han experimentado un importante nivel de adopción por parte del sector público, siendo incluso rebautizados como GRP (*Government Resource Planning*) y CRM (*Citizen Relationship Management*).

Si bien hay que reconocer la contribución de la tecnología a este proceso modernizador, la experiencia aconseja que los responsables de los proyectos de transformación de la administración pública no sitúen la tecnología en el centro del proyecto sino como herramienta de apoyo fundamental. En el diseño de estos proyectos resulta crítico evitar ciertos errores que se han dado con relativa frecuencia:

(*) Versión revisada del documento presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Ciudad de Panamá, Panamá, del 28 al 31 de octubre de 2003.

- Automatizar la ineficiencia
- Informatizar la corrupción
- Rediseñar la administración pública para que funcione de acuerdo con un programa de *software*

La tecnología debe situarse al servicio de la modernización de la administración, en lugar de diseñar la modernización en función de la tecnología. Las posibilidades de transformación de la administración pública utilizando las nuevas tecnologías son espectaculares y los gobiernos pioneros del gobierno electrónico, como los de Australia o Canadá, no sólo muestran con orgullo sus logros y los comparten con la comunidad internacional sino que refuerzan constantemente sus ya de por sí ambiciosos planes de gobierno electrónico.

Conviene, en cualquier caso, introducir cierta dosis de realismo en la magia del gobierno electrónico. Los ahorros tardan en llegar por dos razones fundamentales. En primer lugar, se requieren elevados niveles de uso de la solución, que lleva un tiempo alcanzar. En segundo lugar, como explicó el presidente del gobierno de Australia recientemente, el gobierno electrónico aún no sustituye la forma tradicional de prestar servicios y el gobierno debe mantener ambas por un tiempo, lo cual, inicialmente incrementa los costos en lugar de disminuirlos.

Desde las compras públicas hasta la recaudación de impuestos, pasando por la obtención de una licencia para instalar un negocio o la inscripción de un hijo en el registro civil, las nuevas tecnologías han cambiado las reglas de la relación gobierno-ciudadano para hacer este contacto más transparente y más eficiente.

En realidad parece que el límite en las posibilidades de uso de las nuevas tecnologías está únicamente en la mente de los seres humanos. Ciertamente, suena a historia de ciencia ficción pensar que los cirujanos desde los Estados Unidos puedan realizar intervenciones quirúrgicas en pacientes que se encuentran en Europa o África. Pues es ya una realidad, y un hospital estadounidense ha realizado cinco operaciones de este tipo. El cirujano en Estados Unidos dirige el bisturí a través de un mando conectado vía internet con el hospital en el que se encuentra el paciente mientras va siguiendo el proceso a través de una pantalla de televisión.

Las posibilidades en el ámbito de la educación se presentan igualmente motivadoras y el Instituto Tecnológico de Monterrey es un excelente ejemplo. Según Douglas Holmes (2001) en su libro *eGov: eBusiness Strategies for Governments*, el Tecnológico de Monterrey es el sistema educativo geográficamente más disperso en el mundo proporcionando cursos *en línea* a 43.000 (datos del año 2000) estudiantes de México y el resto de América Latina.

Pero volviendo al tema del gobierno electrónico, algunas experiencias han estado operativas durante un período de tiempo suficientemente largo como para afirmar que efectivamente su impacto es ampliamente positivo y justifica con creces la inversión. Compranet en México es un perfecto ejemplo. Del mismo modo, todas estas experiencias muestran que la transformación de la administración pública es un proceso complejo, que debe estar bien planificado, que requiere una aproximación gradual y, sobre todo, que debe ser participativo y contar con las aportaciones de todos aquellos que se verán afectados por el cambio: funcionarios del gobierno, empresarios, ciudadanos, sociedad civil y la colectividad académica.

El impacto de las tecnologías de la información y la comunicación en la administración pública

El funcionamiento de la administración pública, como ya se ha mencionado en la introducción, se presenta como un aspecto clave en la actividad de cualquier país, no sólo por el elevado peso que el gobierno como agente tiene en la economía sino porque está presente en la mayor parte de la actividad diaria de ciudadanos y empresarios, ya sea para conceder permisos, registrar contrataciones de empleados, autorizar la construcción de una casa o recaudar un impuesto.

Aunque en forma diferente a las empresas, los gobiernos compiten. Compiten por atraer

inversión, por atraer turismo, por atraer eventos y, en muchos casos, por atraer recursos cualificados. En esta carrera, los gobiernos más eficientes y con mejor imagen ganan. Baste como ejemplo mencionar que, según un estudio de la Escuela de Negocios Sloan (Massachusetts Institute of Technology), que elabora un índice de opacidad relacionado con el sector financiero, la opacidad le cuesta a México 6.500 millones de dólares por año en inversión extranjera perdida.

El costo de la corrupción, en términos de sobreprecio pagado, ha sido catalogado en diferentes estudios realizados al respecto por el Banco Mundial y el BID en un 4-5% del PIB de un país. El de la ineficiencia en el funcionamiento de la administración pública en otro 2-3% del PIB. Haciendo una cálculo sencillo y aplicando el 7-8% al PIB de México se alcanza la sorprendente cifra de entre 40 y 50 mil millones de dólares.

Con el fin de comprender con mayor facilidad en qué aspectos del funcionamiento de la administración pública se ha venido dando una mayor incorporación de tecnología, utilicemos el esquema de análisis de gobierno electrónico que incorpora la administración del gobierno federal de los Estados Unidos en su Plan Estratégico, y que se ha convertido en una estructura de uso generalizado. De acuerdo con este Plan, existen cuatro ámbitos de operación en la administración pública y el nombre de cada uno define claramente el concepto al que alude:

- *Gobierno-Ciudadanos (G2C)*. En este ámbito, el gobierno debe centrarse en construir puntos únicos de entrada que permitan un acceso fácil y eficiente a cualquier servicio de la administración pública.

- *Gobierno-Empresarios (G2B)*. En esta área, el gobierno debe también construir puntos únicos de entrada, reducir procesos redundantes y facilitar la presentación de información, documentos legales, formularios de impuestos o cualquier otro documento de obligada presentación ante la administración pública.

- *Gobierno-Otros Gobiernos (G2G)*. En este aspecto, el gobierno debe buscar mecanismos que faciliten el uso compartido de información, eviten la duplicación de procedimientos y faciliten la gestión de trámites y documentos entre los diferentes niveles de gobierno.

- *Intragobierno (IG)*. En este ámbito, el gobierno debe perseguir la eliminación de la corrupción, la reducción de costos, la mejora de los procedimientos internos de operación y la prestación de un óptimo servicio a los ciudadanos.

En general, las áreas en las que la tecnología ha hecho una irrupción más fuerte en los últimos años son las dos primeras, G2C y G2B, debido a que tienen un mayor impacto en función del volumen de población a la que afectan y, por tanto, otorgan al gobierno que lleva a cabo el proyecto un importante crédito político. Este último punto, aunque parezca trivial, no debe pasar desapercibido porque en la mayor parte de los países que han logrado avances significativos en materia de gobierno electrónico, éstos han estado empujados por el liderazgo y la visión de un político con autoridad. Este es el caso de Australia, del Reino Unido, de Canadá o de Seúl (Corea del Sur).

Otro enfoque comúnmente utilizado en el sector para analizar la situación de un gobierno en cuanto a sus avances en el área del gobierno electrónico es el que muestra el proceso de adopción como un procedimiento gradual que sigue cuatro fases sucesivas:

- Información. Sólo publicación de información.
- Interacción. Posibilidad de comunicación en línea y realización de cierta interacción básica con el sitio (bajar un formulario, por ejemplo).

- Transacción. Posibilidad de completar un trámite de forma completa en línea (solicitud de una licencia de negocio y pago de la misma a través del *website*).

- Integración. Posibilidad de acceder a cualquier trámite con el gobierno desde un punto único, puesto que el *back-office* de las diferentes dependencias gubernamentales y niveles de gobierno está integrado.

Aunque como ya se ha mencionado, y se verá en los ejemplos concretos que se analicen más

adelante, se han logrado loables avances en gobierno electrónico, queda aún un largo camino por recorrer y no existe ningún país que haya alcanzado la última fase de las mencionadas anteriormente. La mayor parte de los países más avanzados se encuentran entre las dos primeras fases.

En el último estudio de Brown University (Rhode Island, Estados Unidos, realizado en septiembre de 2002), sobre la situación del gobierno electrónico a nivel de gobierno federal y de los diferentes estados de los Estados Unidos, los autores concluyen que sólo el 23% de los *websites* gubernamentales ofrece “algún” tipo de servicio completamente ejecutable en línea (fase tercera). El 93% de los *websites* ofrece acceso en línea a publicaciones (fase primera) y el 53% ofrece acceso a bases de datos (fase segunda).

En el ámbito del G2C, la obtención de licencias y permisos, la reserva de instalaciones públicas, el registro de personas y propiedades, el envío de formularios de impuestos y el pago de los mismos se encuentran entre los procedimientos que más han avanzado en cuanto a su disponibilidad en internet.

En el G2B, como se mencionó en el caso del G2C, la obtención de licencias y permisos, el envío de formularios de impuestos y el pago de los mismos, el manejo de las relaciones con la seguridad social, el acceso a apoyo financiero, la participación en licitaciones públicas y la realización de trámites aduaneros han experimentado logros dignos de mención.

Por supuesto, tanto en el G2C como en el G2B, el acceso a información (fase primera), se ha desarrollado de forma espectacular. El gobierno colombiano, por ejemplo, tiene toda su legislación de los últimos 100 años disponible *en línea*. El acceso a información sobre trámites, a formularios y a legislación *en línea* es muy habitual en los países avanzados en gobierno electrónico, y bastante habitual en países adelantados de América Latina como Brasil, Chile, Argentina o México.

En el ámbito del G2G, el énfasis de la incorporación de las TIC se pone en la posibilidad de intercambiar información, compartir bases de datos e integrar procesos, así como facilitar las relaciones de reporte y transferencia de recursos.

En el área del IG, las TIC se están utilizando para mejorar la comunicación y el trabajo en equipo, compartir documentos, hacer los procesos de compra más eficientes, cualificar al personal, manejar todos los aspectos relacionados con los recursos humanos, gestión financiera y gestión del conocimiento.

La decisión acerca de en qué aspectos del funcionamiento de la administración pública enfocar los esfuerzos de incorporación de tecnología no sigue patrones muy fijos. En el mejor de los casos es un cuidadoso análisis costo-beneficio el que determina el orden de prioridades (esa es la política que aplica el gobierno de los Estados Unidos en la era George W. Bush), en otros es la demanda de los ciudadanos (los gobiernos de los países nórdicos, especialmente Suecia y Noruega, se han mostrado particularmente proclives a escuchar a la ciudadanía en sus planes de gobierno electrónico), y en otros, la pura intuición de los gobernantes acerca de lo que es o no importante para los ciudadanos define el centro de atención.

La importancia que determinados aspectos de la vida diaria tienen para las personas varía de ciudad en ciudad y de país en país, y con ello, los servicios que sus gobernantes ofrecen *en línea*. Eso hace que en Texas se puedan solicitar *en línea* permisos de exploración de petróleo y gas, que en Barcelona se pueda conocer *en línea* con precisión milimétrica la situación del tráfico en las vías más importantes y ver imágenes del mismo, o que en algunas ciudades de los Estados Unidos los ciudadanos puedan consultar *en línea* los archivos del gobierno para asegurarse de que sus vecinos no tienen antecedentes como agresores sexuales.

Cada gobierno, por tanto, pone el énfasis de sus planes de gobierno electrónico en aquellos aspectos de mayor importancia para su comunidad. Para cerrar este apartado, quiero mencionar una conversación con un alto funcionario del gobierno de Chile sobre planes de gobierno electrónico en la cual este señor me transmitía con rotundidad que el gobierno chileno, en breve plazo, estará en condiciones de confeccionar la declaración de impuestos de cada uno de sus ciudadanos de forma

digital y remitírsela para su aceptación y pago. Inicialmente suena un poco fantasioso, pero probablemente en pocos años esto empiece a ser más habitual de lo que se pudiera pensar.

El gobierno electrónico parece, por tanto, un arma de doble filo para los ciudadanos. Sin duda tendrán una mayor capacidad de control sobre la actividad del gobierno, pero el gobierno verá también facilitada su capacidad para controlar las vidas y los movimientos de sus ciudadanos.

El proceso de incorporación de las TIC a la gestión pública

Como ya se ha manifestado anteriormente en este documento, la incorporación de tecnología a la administración pública es un proceso delicado que requiere una gestión cuidadosa. El documento titulado “Mapa para el desarrollo del gobierno electrónico en los países en desarrollo”, editado por el Pacific Council on International Policy, que menciona a Compranet como ejemplo exitoso de lucha contra la corrupción a través del gobierno electrónico, establece 10 preguntas que los gobiernos deben hacerse antes de embarcarse en planes de gobierno electrónico:

1. ¿Por qué estoy pensando en desarrollar un plan de gobierno electrónico?
2. ¿Tenemos una clara visión y unas prioridades para el gobierno electrónico?
3. ¿Para qué tipo de gobierno estamos preparados?
4. ¿Existe suficiente voluntad política para liderar un esfuerzo de gobierno electrónico?
5. ¿Estamos seleccionando los proyectos de gobierno electrónico de la mejor forma?
6. ¿Cómo deberíamos planificar y gestionar los proyectos de gobierno electrónico?
7. ¿Cómo venceremos la resistencia que surja dentro del propio gobierno?
8. ¿Cómo mediremos y comunicaremos los progresos alcanzados? ¿Cómo sabremos si estamos fracasando?
9. ¿Cómo debemos establecer nuestra relación con el sector privado?
10. ¿Cómo puede el gobierno electrónico incrementar la participación de la ciudadanía en los temas de interés público?

El documento cobra aún más valor por el hecho de que está basado en casos prácticos de la India, México, Chile, China, Egipto, Tailandia y algún país africano. Las reflexiones que se hacen en el documento no tienen desperdicio, no sólo porque son fruto de la realidad del gobierno electrónico en los países en desarrollo sino porque las hacen un grupo de profesionales con muchos años de experiencia en este ámbito que integran el Grupo de Trabajo sobre Gobierno Electrónico en los países en desarrollo.

Una de las primeras respuestas que este Grupo de Trabajo da a sus propias preguntas es que “computadoras no es lo mismo que reforma” y que la “e” del *e-government* se refiere sólo a una herramienta para construir lo que algunos expertos denominan el *i-government* o gobierno inteligente.

Acerca de este documento, resulta de especial relevancia destacar para nosotros los latinos, el hecho de que el Grupo de Trabajo cuenta entre sus miembros con expertos de Brasil, Chile y México.

Mark Abramson y Grady Means (2001) establecen los siguientes puntos como lecciones aprendidas para los gobiernos que quieran llevar a cabo planes de gobierno electrónico:

- Deben pensar en términos de transformación de procesos y no sólo de automatización de los mismos.
- Deben planificar minuciosamente cada proyecto, analizando su contribución al logro de la visión del gobierno deseado, su impacto y su costo.
- Se deben tener muy en cuenta los recursos humanos y realizar un esfuerzo de calificación y de incorporación del mejor personal posible.
- Conviene probar y comprobar los resultados con el fin de establecer cursos de acción.
- Los gobiernos deben aliarse abiertamente con el sector privado para potenciar el gobierno electrónico.
- Resulta crítico que se proteja la privacidad de los ciudadanos.

Merece la pena mencionar también los consejos que transmiten Stephen Cohen y William Eimicke (2001) dado su perfil de concedores desde dentro de los problemas de la administración pública, tras un largo período al servicio del gobierno de los Estados Unidos, además de académicos de prestigio. Los profesores Cohen y Eimicke extraen de su experiencia y sus investigaciones las siguientes lecciones:

- Diseñe una estrategia.
- Identifique, describa y analice todos los pasos de la prestación de cada servicio *en línea*.
- Establezca comparaciones con otras soluciones ya existentes e incorpore aportes de las mismas.
- Ponga en práctica un proyecto piloto en una pequeña comunidad para comprobar su funcionamiento.
- Analice de forma integral y profunda los resultados del proyecto piloto y revise sus planes de acuerdo con las conclusiones.
- Desarrolle diferentes alternativas para la completa expansión del proyecto que incluyan diferentes niveles de complejidad y de participación del sector privado.
- Realice un análisis costo/beneficio de cada alternativa.
- Seleccione la alternativa que considere más apropiada.
- Desarrolle un sistema de recogida de datos sobre aspectos operativos, de costo y de calidad del servicio relacionados con el servicio que va a poner *en línea*.
- Analice los datos mencionados en el punto anterior.
- Lleve a cabo revisiones periódicas del servicio prestado y realice las modificaciones de formato y de proceso necesarias.

Como se puede observar, la mayoría de los expertos coinciden en los aspectos básicos de cualquier proceso de incorporación de tecnología a los servicios públicos. Algunos de los puntos mencionados se analizarán con mayor detenimiento a lo largo de este documento. En todo caso, un aspecto crítico que no ha sido suficientemente remarcado por los autores mencionados es el de la participación de todos aquellos que se ven afectados por la implementación del proyecto, especialmente los usuarios últimos de los servicios que presta el gobierno.

El rediseño de la administración pública debe llevarse a cabo pensando en el usuario y situándolo en el centro del proceso. A lo largo de mi trayectoria profesional en el campo del gobierno electrónico he participado en proyectos en varios países de Latinoamérica, Estados Unidos y España, y en muy pocas ocasiones se oyó la voz de los usuarios en estos proyectos. En general, los que formábamos parte del equipo que desarrollaba el proyecto nos arrogábamos erróneamente la capacidad de pensar por el ciudadano por la simple razón de que también somos ciudadanos. Confieso que pensaba entonces y sigo pensando ahora que el usuario final debe hacer oír su propia voz. En todo caso, fueron David Osborne y Ted Gaebler (1992) quienes asentaron el concepto en el popular libro que se convirtió en lectura obligada para todos los que trabajan en el rediseño de la administración pública, *Reinventing Government*, cuando hablan de un “customer-driven government” o gobierno orientado al cliente.

Al hilo de este aspecto de la participación, resulta igualmente crítica la participación de los usuarios intermedios de la solución: los funcionarios públicos. No sólo porque ellos van a operarla, sino porque son los mejores concedores de los problemas y de las ineficiencias de los procedimientos de la administración pública. Todos los autores anteriores mencionan este punto como importante y la experiencia demuestra que si los funcionarios públicos no se sienten partícipes del proceso de modernización de la administración, éste está condenado a fracasar. El gobierno de Australia manifiesta con orgullo que su administración está diseñada para fomentar el mayor grado posible de participación de los funcionarios en el diseño de la misma y que muchos de los proyectos de renovación del gobierno provienen de los propios funcionarios públicos.

Ejemplos de aplicaciones de las TIC en la administración pública

El uso de la tecnología en el funcionamiento de la administración pública no comienza con la aparición de internet; los gobiernos de todo el mundo cuentan con una larga tradición como compradores de grandes equipos de *hardware*, bases de datos y aplicaciones informáticas relacionadas con finanzas y contabilidad entre otros aspectos básicos del funcionamiento administrativo.

Lo que la tecnología *web* y el internet hacen es facilitar el proceso y orientar la incorporación de tecnología en la administración pública al manejo de la relación con el administrado y de los procesos que tienen lugar entre ambos. Douglas Holmes (2001) define esta circunstancia perfectamente cuando manifiesta que la reinención de los gobiernos necesitaba desesperadamente de un facilitador y llegó la tecnología *web* para fomentar el trabajo en equipo, apoyar a las empresas, atraer a los ciudadanos y excitar a políticos y periodistas; este facilitador es internet.

Cuando uno se para a pensar sobre qué se puede y qué no se puede hacer con la tecnología actual en el ámbito de la administración pública conviene tener en cuenta una expresión que yo oía repetidamente de nuestro brillante CTO (Chief Technology Officer o responsable máximo de tecnología), Máximo Mosquera, durante mi etapa en el sector privado, cuando le planteaba si tecnológicamente se podía hacer ésta o la otra cosa. Su respuesta era inevitablemente la misma: ¿de cuánto dinero disponemos? Mi respuesta era también casi siempre la misma: poco, y ahí empezaban las limitaciones de lo que se podía hacer. Pero desde el punto de vista tecnológico se puede hacer casi todo.

Cualquiera de las operaciones que tienen lugar en una oficina pública, tanto de funcionamiento interno como de relacionamiento con los ciudadanos, es susceptible de ser automatizada con la tecnología existente. Las complicaciones desde el punto de vista tecnológico comienzan a surgir cuando es preciso integrar esas operaciones o compartir las respectivas bases de datos. Con el fin de paliar las dificultades derivadas de la multitud de lenguajes, plataformas, aplicaciones y formatos de bases de datos que inundan el mundo de la tecnología, las grandes empresas del sector están aunando esfuerzos para generar una serie de estándares que faciliten a los gobiernos el camino hacia la fase IV o de integración en sus planes de gobierno electrónico. Algunos de los estándares que están ganando terreno y que comienzan a estar presentes en la mayoría de los proyectos de gobierno electrónico son:

- XML (Extensible Markup Language), que permite la estructuración de los datos de forma que puedan ser utilizados por diferentes aplicaciones.
- SOAP (Simple Object Access Protocol), es un mecanismo para invocar servicios en internet.
- UDDI (Universal Description, Discovery and Integration), proporciona un método estándar para publicar y localizar información en internet.
- WSDL (Web Services Description Language), es un mecanismo de descripción de servicios para internet.

Otro de los aspectos que ya ha sido mencionado al inicio del documento y que dada su importancia merece la pena enfatizar, es la necesidad de los gobiernos de aprender de las lecciones extraídas de las experiencias desarrolladas por sus pares en otros países y, sobre todo, de no reinventar la rueda. Muchas de las necesidades de los gobiernos del mundo son comunes y algunos de ellos han encontrado soluciones que han probado ser exitosas, ¿por qué otros países no deberían aprovecharlas? No se trata siquiera de disponer o no de recursos para generar una solución propia, sino de utilizar los recursos de forma eficiente. La oficina responsable de gobierno electrónico del gobierno federal de los Estados Unidos, que forma parte de la Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB), ha dado instrucciones a todas sus agencias para que compartan y utilicen las mejores prácticas. El gobierno de Victoria en Australia es un excelente ejemplo de la promoción de mejores prácticas a través de su eGovernment Resource Center.

En relación con el uso de mejores prácticas en gobierno electrónico, la Organización de los Estados Americanos, a través de la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo

(AICD)¹, cuenta con un programa de apoyo a los gobiernos de América Latina y el Caribe en la implementación de planes de gobierno electrónico basado en el uso de mejores prácticas tanto de la región como de otros lugares del mundo.

Veamos algunos ejemplos de proyectos de gobierno electrónico que se han convertido en práctica reconocida a nivel internacional:

- *Business Entry Point (Australia)* (<http://www.business.gov.au/BEP>). El Business Entry Point es la puerta de entrada de las empresas australianas al gobierno de su país desde que nacen y precisan tramitar su licencia de constitución. Por medio del BEP las empresas pueden realizar en línea la gran mayoría de los trámites que precisan de su gobierno, incluyendo la presentación y pago de impuestos.

- *Barcelona Negocios (ciudad de Barcelona, España)* (<http://www.bcn.es/barcelonanegocios>). Barcelona Negocios es la manifestación virtual de Barcelona Activa, la agencia de desarrollo de la ciudad de Barcelona, y tiene la misma base conceptual que el BEP de Australia. Es un punto de acceso en internet a cualquier servicio que una empresa precisa del ayuntamiento desde el momento en que nace y busca un lugar donde instalarse, proceso que el *website* facilita mediante el uso de sistemas cartográficos digitalizados combinados con bases de datos.

- *Portal de acceso al gobierno de la región de Western Australia (Australia)* (<http://www.wa.gov.au>). Es un avanzado portal que permite acceder a cualquier información o servicio relacionado con el gobierno de Western Australia de forma sencilla y rápida. Una gran cantidad de trámites pueden ser realizados en línea, incluyendo pagos al gobierno.

- *Service New Brunswick (New Brunswick, Canadá)* (<http://www.gnb.ca/snb>). Se trata de un portal de acceso únicamente a trámites, que ha sido desarrollado a través de un esfuerzo conjunto entre la provincia de New Brunswick y sus provincias vecinas. Al igual que el anterior, permite completar en línea gran cantidad de trámites con el gobierno de la provincia, así como realizar los pagos en aquellos que lo requieran.

- *OPEN (Seúl, Corea del Sur)* (<http://english.metro.seoul.kr/government/policies/anti/civilapplications>). Pocos programas han dado más crédito a un alcalde que el programa OPEN. La corrupción en el manejo de los trámites con la Alcaldía de Seúl había sobrepasado los límites de lo soportable por la población cuando el programa OPEN entró en funcionamiento para permitir a los coreanos no sólo realizar trámites en línea, sino hacer un seguimiento en el propio *website* sobre cuál es la situación de su trámite, quién lo está manejando y cuándo estará resuelto. El programa ha sido un rotundo éxito de uso y satisfacción por parte de la ciudadanía de la capital coreana.

Por supuesto, también en Latinoamérica se han producido avances dignos de destacar, además de los ya mencionados de México. Brasil y Chile aparecen siempre en lugares destacados en los *rankings* de gobierno electrónico y han desarrollado soluciones que merecen ser tomadas como referencia.

Chile ha sido un país madrugador, al igual que México, en lo que respecta al gobierno electrónico. Su sistema de compras gubernamentales, *Chilecompra* (<http://www.chilecompra.cl>), fue puesto en funcionamiento en 1996, y Chile cuenta con una estrategia de aplicación de las TIC a la administración pública desde el inicio de la irrupción de internet en América Latina. Como muchos otros gobiernos, el gobierno de Chile ha tratado de utilizar las TIC para mejorar su capacidad de recaudación y liberar recursos dentro del organismo que puedan dedicarse a la persecución de defraudadores impositivos en lugar de a tareas administrativas que pueden ser desarrolladas por la tecnología.

Fruto de esta inquietud es el *website* del *Servicio de Impuestos Internos de Chile* (<http://www.sii.cl>), que permite acceder de forma ordenada y sencilla a cualquier tipo de información, noticias, formularios, legislación y apoyo relacionado con temas fiscales, así como a la presentación de declaraciones de impuestos *en línea* y al pago de los impuestos correspondientes. El gobierno chileno recibió más de dos millones de declaraciones de impuestos a través del *website* en el último ejercicio

impositivo.

El gobierno federal brasileño, al igual que el de Chile, ha logrado importantes avances de gobierno electrónico relacionados con compras e impuestos, y sería un firme candidato a ser utilizado como referencia. Del mismo modo, el gobierno de la ciudad de São Paulo está considerado uno de los más avanzados del país en temas de gobierno electrónico. A través del *Portal de la Prefeitura de São Paulo* (<http://www.prefeitura.sp.gov.br>) los ciudadanos paulistas pueden acceder a una gran cantidad de información sobre el gobierno de la ciudad, directorios y trámites que pueden ser cumplimentados *en línea*.

Esta lista de referencias podría incluir otras experiencias reconocidas internacionalmente en el ámbito del gobierno electrónico, como Receitanet en Brasil, la oficina virtual de la administración tributaria del gobierno de España, o eMontgomery, el portal de acceso al gobierno del condado de Montgomery County en Maryland (Estados Unidos), y otros muchos que han logrado éxito en su misión de facilitar la relación.

Las estrategias de gobierno electrónico

A pesar de la relativa juventud del término gobierno electrónico o e-gobierno, en los últimos tres años han proliferado los documentos denominados *estrategias de gobierno electrónico* o *planes de gobierno electrónico* que, a la par que ordenan las acciones de los gobiernos que los diseñan, contribuyen a la consolidación del concepto e-gobierno.

Si bien la aplicación de las tecnologías de la información al funcionamiento de la administración pública es casi tan vieja como la historia de la computadora, la combinación de estas tecnologías con las tecnologías de la comunicación, con una visión renovadora del gobierno y su forma de relacionarse con los ciudadanos, es mucho más reciente. La generalización del término gobierno electrónico para referirse a lo descrito en la frase anterior, el establecimiento de departamentos de e-gobierno en las empresas de consultoría y de tecnología, así como la intensificación de la realización de estudios, *rankings* y ensayos sobre el e-gobierno constituyen fenómenos de los últimos siete años.

En cualquier caso, desde que en la primera mitad de los 90 internet cobra vida de forma parecida a como lo conocemos hoy -no en sus orígenes como ARPANET hace más de 30 años cuando Larry Roberts² y su equipo buscaban un mecanismo seguro de comunicación ante un ataque a los mecanismos de comunicación tradicionales-, los esfuerzos aislados por utilizarlo en la administración pública se han sucedido y algunos han quedado para la historia como pioneros del e-gobierno.

Como ya se ha mencionado, es justo reconocer la valiosa contribución en este aspecto de David Osborne y Ted Gaebler (1992) con su libro *Reinventing Government*, el cual se convirtió en fuente de inspiración para funcionarios públicos de todo el mundo durante la década de los 90. En él, los autores aluden a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como la excusa que los gobiernos necesitaban para cambiar y que los medios de comunicación precisaban para sentir cierta atracción por esta transformación.

Inspirados por este libro y otros documentos acerca de las posibilidades de las TIC como herramientas de transformación de la administración pública, algunos gobiernos, para ser precisos, algunas agencias o departamentos dentro de los gobiernos, se lanzan a experimentar con la posibilidad de empezar a manejar sus relaciones con los ciudadanos a través de internet. En general, se trataba de esfuerzos aislados dentro de agencias que tenían la fortuna de contar con algún recurso financiero extra para experimentar con las posibilidades del e-gobierno y, sobre todo, que contaban con un líder dispuesto a asumir ciertos riesgos y manejar todas las dificultades de este tipo de procesos. Son iniciativas de este tipo las que dan temprano origen a soluciones de e-gobierno como Chilecompra (Chile, 1996), Sistema de presentación de declaraciones impositivas del gobierno federal brasileño (Brasil, 1997), e-Citizen (Singapur, 1998), Oficina de Registro de Autos de Alaska (Estados Unidos, 1997), y muchos otros en diferentes lugares del mundo.

Estas actuaciones individuales pronto se empiezan a extender y, a la vez que permiten comenzar

a mostrar resultados a los escépticos en relación con las posibilidades del gobierno electrónico, generan inquietud acerca de cómo poner orden en cada gobierno respecto a este nuevo “virus” que se extiende de forma imparable ya no sólo por el espíritu renovador de ciertos funcionarios públicos, sino por la demanda popular. La población quiere que su gobierno sea eficiente, transparente y fácilmente accesible, y descubre que internet puede aportar mucho en esa línea, así es que comienza a demandar servicios públicos en línea que, además de ahorrar tiempo y dinero por desplazamientos, están operativos las 24 horas del día, los siete días de la semana, durante todas las semanas del año.

La proliferación de estas iniciativas aisladas comienza a generar la preocupación en los gobiernos acerca de cómo establecer mecanismos de coordinación que garanticen tanto un óptimo aprovechamiento de los recursos públicos como la posibilidad de integración de las diferentes soluciones a medida que el gobierno avanza en la senda del gobierno electrónico.

Es justo esta inquietud la que empuja a los gobiernos a establecer planes o estrategias de gobierno electrónico y sentar las bases institucionales para llevar a cabo las iniciativas de gobierno electrónico con el necesario orden y la requerida eficiencia.

Funciones de una estrategia de gobierno electrónico

A pesar de que, como se ha comentado, algunos gobiernos como el de los Estados Unidos, Brasil, Chile o Canadá tienen varios años llevando a cabo iniciativas de gobierno electrónico y son internacionalmente reconocidos como países avanzados en esta área, la gran mayoría de ellos ha desarrollado estrategias o planes de gobierno electrónico de forma relativamente reciente. En muchos casos existían documentos o estudios relacionados con la incorporación de las TIC al desarrollo del país en su conjunto, pero un documento enfocado en gobierno electrónico que contemple los aspectos mencionados en el apartado anterior, no se creó en gran parte de estos países sino hasta principios de esta década.

Un plan de gobierno electrónico cumple un rol que va más allá del aspecto coordinador y racionalizador del gasto público. Las principales contribuciones de un plan de gobierno electrónico podrían resumirse en los siguientes puntos:

- Mapa-guía para el avance del e-gobierno, que orienta las actuaciones de todos los implicados.
- Mecanismo de control que permite asignar responsabilidades y monitorear el cumplimiento de las mismas.
- Elemento de referencia para la resolución de dudas operativas relacionadas con la implementación del e-gobierno.
- Instrumento de organización y manejo del cambio cultural necesario.
- Herramienta de *marketing* para la venta política del concepto que, bien utilizada, permite conseguir el indispensable apoyo político.
- Mecanismo de captación de recursos financieros que puede servir de referente para el establecimiento de alianzas con el sector privado, para la incorporación de inversionistas privados a proyectos de gobierno electrónico y para la asignación de los recursos públicos a aquellos proyectos que aporten mayor valor agregado al país.

Elementos para la formulación de una estrategia de gobierno electrónico

Uno de los pilares de las estrategias de gobierno electrónico de los Estados Unidos, Reino Unido y Australia, entre otros países que han logrado avances importantes en gobierno electrónico, es la definición de una serie de estándares tecnológicos que deben respetar todos los proyectos de gobierno electrónico que se desarrollen en la órbita del respectivo gobierno mencionado.

La mayor parte de estas estrategias de gobierno electrónico no son documentos interminables e ininteligibles. Por el contrario, tienen entre 30 y 50 páginas y suelen estar bastante enfocados, incluyendo la siguiente información:

- Análisis de la situación actual que permite identificar los problemas fundamentales.

- Visión estratégica del tipo de gobierno que se quiere construir.
- Objetivos a alcanzar para materializar esa visión.
- Áreas de acción con su respectivo nivel de prioridad.
- Actividades a realizar en cada área, responsables e hitos.
- Aspectos institucionales para el desarrollo del plan de gobierno electrónico.
- Aspectos organizativos: gestión del cambio institucional y manejo de los recursos humanos.
- Aspectos legales.
- Estrategia de *marketing* interno y externo.
- Riesgos, dificultades y mecanismos para combatirlos.
- Calendario.
- Recursos.

Entre los muchos ejemplos interesantes de estrategia de gobierno electrónico que se podrían utilizar como referencia, además de los mencionados, está el del gobierno de la provincia de Victoria, en Australia, que elaboró un esquema gráfico que permite una visualización rápida de su estrategia de gobierno electrónico y que la ha situado como una de las regiones más avanzadas del mundo en este ámbito.

No es casualidad que casi todos los expertos en el tema de la modernización de la administración pública mediante la incorporación de las TIC, coinciden en señalar en alguna parte de sus recomendaciones, la conveniencia de planificar y diseñar una estrategia. En este mismo documento se mencionan los aportes en este sentido de Stephen Cohen y William Eimicke (2001), y de Mark Abramson y Grady Means (2001).

Notas

¹ <http://www.oainnovacionesyalianzas.org>, 25-08-2004.

² <http://www.ibiblio.org/pioneers/roberts.html>, 25-08-2004.

Bibliografía

- Abramson, Mark y Means, Grady (2001), *e-Government 2001*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers.
- Australia. Department of Communications, Information Technology and the Arts (2000), *Government in line: the Commonwealth Government's Strategy*, Sidney, DCITA, mimeo.
- Australia. Department of State and Regional Development of Victoria (1999), *Connecting Victoria: the Victorian Government's Strategy for Information and Communication Technologies*, Victoria, mimeo.
- Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2002), *Agenda de gobierno electrónico 2002-2005*, Santiago, SEGPRES, mimeo.
- Cohen, Steven y Eimicke, William (2001), *The Use of the Internet in Government Service Delivery: Chapter 2 of e-Government 2001*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers.
- Darrell West (2002), *State and Federal Government in the United States*, Providence, Brown University. Center for Public Policy, mimeo.
- Hachigian, Nina y Kaplan, Jeffrey A. (2002), *Roadmap for e-Government in the Developing World*, Los Angeles, Pacific Council on International Policy.
- Holmes, Douglas (2001), *e-Gov: e-Business Strategies for Governments*, London, Nicholas Brealey Publishing.
- Italy. Ministry of Information Technology y United Nations. Department of Economic and Social Affairs (2002), *Plan of Action: e-Government for Development*, New York, DESA, mimeo.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1992), *Reinventing Government: How Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, Penguin Group.
- United States. Executive Office of the President. Office of Management and Budget (2002), *e-Government Strategy: Simplified Delivery of Services to Citizens*, Washington, mimeo.

Premios a la Innovación Gubernamental: un análisis comparado *

Fernando Straface

[Versión original en inglés](#)

1. Introducción

El principal objetivo del artículo es obtener lecciones en perspectiva comparada de varios premios a la innovación gubernamental desarrollados en América Latina, Estados Unidos y Canadá durante las últimas dos décadas. El trabajo se enmarca en una iniciativa de cooperación entre el Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto para la Innovación Gubernamental (IIG) de la Universidad de Harvard, con el propósito de promover innovaciones en los gobiernos de América Latina¹.

Esta investigación está basada en tres fuentes básicas de información: a) información institucional primaria sobre los programas de premios a la innovación gubernamental, b) artículos académicos sobre los programas, y c) entrevistas con los directores y gerentes de los programas².

El trabajo analiza ocho premios a la innovación gubernamental pertenecientes a seis países: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, México y EE.UU. (ver Cuadro N° 1). Durante todo el artículo se utilizará una anotación general para los programas, identificándolos con la anotación internacional de su país más un número 1 ó 2. El número 1 significa que el programa es promovido por el gobierno, mientras que el número 2 representa a los programas llevados a cabo por una organización no gubernamental (ONG). En los casos de Brasil y Chile, dos programas de cada uno de estos países fueron incluidos en la muestra. En ambos casos, uno de los programas es dirigido por el gobierno y el otro por una ONG.

Cuadro N° 1

	Programas gubernamentales	Programas no-gubernamentales
Argentina	Premio Nacional a la Calidad (AR1)	
Brasil	Premio Helio Beltrão (BR1)	Premio Gestión Pública y Ciudadanía (BR2)
Canadá	IPAC Premio al <i>Management</i> Innovador (CA1)	
Chile	Sistema de Información de Experiencias de Gestión (CL1)	Premio Ciudadanía y Gestión Local (CL2)
México		Premio Gobierno y Gestión Local (MX2)
EE.UU.		Premio a las Innovaciones Gubernamentales (US2)

En el caso de los programas llevados adelante en EE.UU. y Canadá, ambos programas representan las iniciativas más antiguas observadas en este campo. Con 16 y 13 años de existencia en los EE.UU. y Canadá respectivamente, aportan una vasta experiencia e información para el análisis. Por otra parte, tanto EE.UU. como Canadá son países federales, enriqueciendo -junto a Argentina y Brasil- el análisis de las mejores prácticas a este nivel. Ambos programas, además, han sido un modelo para la creación de iniciativas similares en América Latina y el Caribe (ALC). Por lo tanto, constituyen una valiosa referencia cuando se piensa en un premio regional para esta región. El Cuadro N° 2 provee información “demográfica” básica sobre los programas.

(*) Versión revisada del documento presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Ciudad de Panamá, Panamá, del 28 al 31 de octubre de 2003. Traducido del inglés por Germán Sturzenegger. Título original: “Latin American and Caribbean Award for Innovations in Government”.

Cuadro N° 2

	Creación	Dirigido por	Niveles de gobierno premiados	Tipo de premio
AR1	1994	Agencia gubernamental ³	Federal, Provincial, Local	Distinción
BR1	1996	Agencia gubernamental ⁴	Federal	Distinción
BR2	1996	ONGs ⁵ y sector privado	Provincial, Local	Distinción, dinero
CA1	1990	Agencia QUANGO ⁶ y sector privado ⁷	Federal, Provincial, Local	Distinción
CL1	2000	Agencia gubernamental y ONG ⁸	Nacional, Provincial, Local	Distinción
CL2	1999	ONGs ⁹	Innovaciones en ámbitos locales ¹⁰ sin considerar el agente	Distinción, dinero
MX2	2001	ONGs ¹¹	Local	Distinción, dinero
US2	1986	ONG ¹²	Federal, Provincial, Local	Distinción, dinero

Algunas conclusiones pueden ser extraídas del Cuadro N° 2:

- En América Latina, las innovaciones en los premios gubernamentales constituyen un fenómeno de la segunda mitad de los años 90. Esta tendencia converge con la difusión durante este período de teorías y prácticas orientadas a generar mayores niveles de eficiencia en el gobierno (Nueva Administración Pública en países de habla inglesa, y más tarde en ALC).
- La creación de premios a la innovación coincide también con un profundo proceso de reforma estatal llevado adelante en toda la región durante los años 90 (particularmente en Argentina, Brasil y Chile). De hecho, los programas desarrollados por los gobiernos de estos tres países declaran explícitamente estos objetivos en sus presentaciones formales. En efecto, estos programas son definidos como un complemento del proceso de modernización del Estado.
- Los programas promovidos por ONGs son más recientes que aquellos dirigidos por los gobiernos y se focalizan en una agenda temática diferente. Estos programas surgieron como parte de una agenda de política asociada a procesos de descentralización. Algunas de las innovaciones que promueven con mayor frecuencia son: procesos de participación en el diseño e implementación de políticas, asociaciones entre el gobierno y la sociedad civil, mecanismos de control gubernamental por parte de la sociedad civil, sistemas de rendición de cuentas de las agencias gubernamentales, y programas de promoción ciudadana (el próximo punto trata con mayor profundidad esta cuestión).
- Los programas patrocinados por organismos gubernamentales incluyen el nivel federal de gobierno con mayor frecuencia que los premios no-gubernamentales. Por su parte, todos los programas llevados adelante por ONGs incluyen el nivel local de gobierno.
- Ninguno de los programas dirigidos por los gobiernos ofrece dinero como parte del premio, mientras que todos los programas conducidos por ONGs sí lo hacen. Varias razones fueron relevadas en las entrevistas con los responsables de las iniciativas. La explicación más frecuente dada por los directores de los programas no-gubernamentales fue que el dinero representa un poderoso incentivo para participar en el programa. Algunos hasta manifestaron que, sin el dinero, sería difícil sostener un nivel constante y saludable de participación en sus programas (este punto es analizado posteriormente con mayor detalle).

2. Marco conceptual para el análisis de los programas

Todos los programas utilizan el concepto de innovación gubernamental para describir una iniciativa sobresaliente que merece ser premiada y promovida. El concepto de innovación, más allá de las diferencias semánticas correspondientes a cada programa, puede ser resumido en la siguiente definición: Solución creativa o aproximación a un problema que se ha implementado durante un determinado período de tiempo (es más que una buena idea) con resultados explícitos y mensurables en beneficio del público que es destinatario/objetivo de la política.

La denominación de “premios a la innovación gubernamental” es una definición genérica que engloba una multiplicidad de iniciativas que comparten tres objetivos primarios: celebrar, publicitar y promover iniciativas que sean creativas y que expresen las mejores prácticas existentes en el ámbito gubernamental. Estos objetivos están relacionados con el impacto deseado de los propios programas: mejorar la imagen del sector público y replicar las mejores prácticas.

La lógica que subyace a la creación de los premios a la innovación es la siguiente: mostrando casos exitosos de gestión pública, los premios contribuirán a derribar la clásica y estereotipada imagen del sector público como una organización burocrática y autorreferenciada. Además, en tanto las mejores prácticas son reconocidas, los premios crearán un incentivo para que potenciales innovadores desarrollen nuevas y mejores prácticas. En este sentido, los programas tienen un objetivo complementario: promover en el sector público ideas, maneras de pensar y prácticas creativas y originales. Por último, la promoción y el desarrollo continuo de las mejores prácticas mejorarán tanto la evaluación social de los agentes públicos como la calidad de los servicios que reciben los ciudadanos.

Todos los directores de programas entrevistados coincidieron en que los dos objetivos mencionados representan los principales fundamentos y motivaciones de las iniciativas que dirigen. A pesar de las diferencias existentes en el diseño de los programas, todos los directores sustentaron sus respuestas en el siguiente razonamiento: promoviendo y celebrando las mejores prácticas, los funcionarios gubernamentales y los políticos mejorarán la calidad del gobierno, lo que redundará en beneficio de los ciudadanos.

Dos dimensiones concentran las diferencias más importantes entre los programas.

a. Orientación de gestión *vs.* orientación de política. Algunos de los programas procuran promover buenas prácticas de gestión, sin mayor consideración al tipo de política que sostienen. Otros programas definen una buena práctica en términos de la adopción/ejecución de determinados tipos de política de manera innovadora. En el primer caso, los principios de la Nueva Administración Pública (*New Public Management*) proveen generalmente la medida de lo que constituye una buena práctica de gestión. Algunos de los temas relacionados con esta agenda de gestión son: calidad en la prestación del servicio, gestión por resultados, rendición de cuentas de la administración pública, medición del desempeño y formación de recursos humanos. Con respecto al segundo tipo de programas, éstos suelen jugar un rol de promotores de ciertas cuestiones de política. En este sentido, procuran desarrollar aproximaciones exitosas e innovadoras (con impacto positivo mensurable) para ciertos temas y áreas de política.

b. Divulgación/celebración *vs.* replicación. Una segunda dimensión categoriza las iniciativas según se orienten a divulgar y celebrar buenas prácticas *vs.* reproducir las mismas en diferentes ámbitos. Aunque todos los programas manifiesten su intención de alcanzar ambos objetivos, la estructura y operación de las iniciativas generalmente termina promoviendo uno u otro. Algunos programas concentran su acción en la promoción y divulgación de los logros alcanzados por los ganadores. El objetivo primario de estos programas es mejorar la imagen del sector público, reconociendo el trabajo creativo y eficiente tanto de individuos como de organizaciones. Los principales productos de estos programas son presentaciones a la prensa de historias exitosas del sector público. El resultado deseado es el reconocimiento ciudadano del sector público. Por otra parte, existen programas que tienen como interés principal replicar las iniciativas premiadas en otros ámbitos. Ambas orientaciones comparten los mismos objetivos: al premiar, difundir e incrementar progresivamente las innovaciones, estas iniciativas generan incentivos que favorecen el surgimiento de nuevas ideas e innovadores. En el primer caso, el reconocimiento público de las innovaciones constituye el principal vector para las nuevas ideas. En el segundo, el premio dispara un proceso de referencia (*benchmarking*) que disemina información y provee asistencia a otros potenciales innovadores sobre las mejores prácticas.

Las dos dimensiones anteriores poseen especial influencia en la selección de las iniciativas que los premios reconocen. En este caso, existen tres orientaciones fundamentales (ver Cuadro N° 3)¹³.

Cuadro N° 3

1. Buenas prácticas como innovaciones en los procesos y políticas gubernamentales	2. Buenas prácticas como iniciativas de Gestión de Calidad Total (<i>Total Quality Management</i>)	3. Buenas prácticas como promoción de una agenda de política específica
<p>Focalizada en el aspecto creativo de una respuesta a un problema de política. Aquí el componente de innovación adquiere una importancia crucial. Temas comunes incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integración horizontal entre los servicios gubernamentales. • Asociaciones de cooperación intergubernamental. • Coordinación entre los sectores público, privado y no gubernamental. • Nuevos diseños organizacionales. • Soluciones de costo-efectividad. • Buena administración fiscal. • Participación ciudadana en el diseño, implementación y control de las políticas públicas. • Introducción de la competencia en el sector público. 	<p>En este caso, una buena práctica es específicamente definida como una iniciativa que cumple con los estándares y principios de la teoría GCT. A pesar de que algunas acciones <i>innovadoras</i> pueden contribuir a una práctica de GCT, éstas no son vistas como el componente más importante para alcanzar una certificación. Al contrario, estos premios son presentados como un crédito a una larga serie de esfuerzos que llevan a la organización a obtener finalmente ese tipo de certificación.</p>	<p>Esta orientación resalta los logros de aquellos programas que contribuyen con determinadas políticas. Sólo aquellas iniciativas que agregan valor a la agenda de política son premiadas. Los impactos generados y medidos son la variable clave en esta orientación. La creatividad y la eficiencia, a pesar de ser importantes para evaluar la experiencia, no son factores determinantes en la competencia por el premio. Algunos de los temas en este caso son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revitalización de los servicios públicos. • Imposición de regulaciones. • Transferencia de responsabilidades y descentralización. • Disminución de la brecha educativa. • Acceso a servicios de salud. • Protección medioambiental.

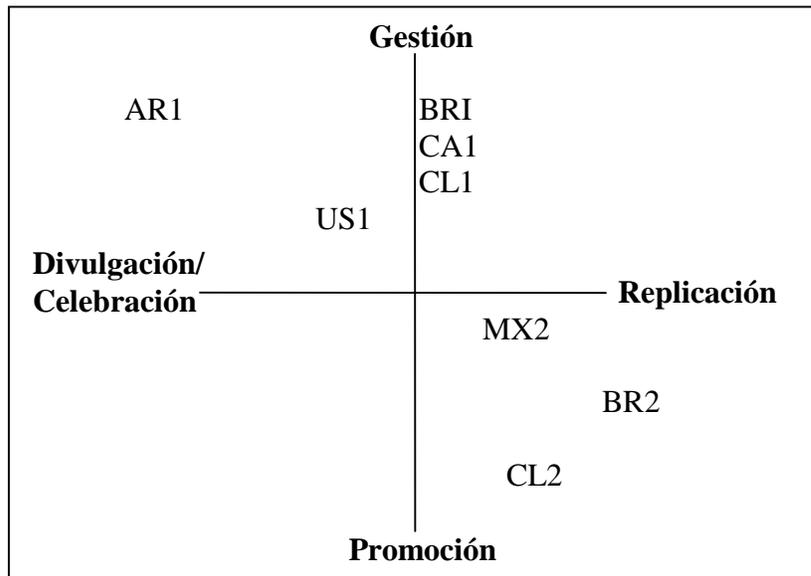
El próximo punto presenta un análisis comparado de los programas utilizando las dimensiones explicadas anteriormente. Además, se incluyen en el análisis dos dimensiones adicionales: “exclusividad de los premios” (ganadores/postulantes) y “tipo de premio” (monetario/no monetario).

3. Diseño y objetivos de los programas en perspectiva comparada

3.1. Gestión - promoción // divulgación/celebración - replicación

El Gráfico N° 1 simplifica el análisis de los programas en las dos dimensiones principales. La ubicación de los programas en el mismo es producto de las entrevistas realizadas a los directores de los programas y del análisis de material académico e institucional existente sobre ellos¹⁴.

Gráfico N° 1



Pueden extraerse algunas conclusiones del gráfico:

- En una de las dimensiones existe una clara distinción entre los objetivos de los programas dirigidos por el gobierno y los dirigidos por ONGs. Mientras que el primer grupo se focaliza en innovaciones en la gestión, el segundo está más orientado hacia la promoción de políticas específicas.
- La segunda dimensión del análisis produce diferencias menos claras entre todos los programas. A pesar de que las ONGs dirigen los dos programas que están más orientados hacia la replicación (BR2-CL2), la distancia con las iniciativas gubernamentales no es tan significativa.
- Dos de los programas dirigidos en América Latina por ONGs (CL2, BR2) tienen una clara orientación hacia determinadas agendas de política. Uno de los directores de estos programas afirma: *“Tratamos de reforzar la idea de un premio que promueva ciertas políticas más que procesos de innovación en la gestión. Replicación para nosotros significa dos cosas: nuevas experiencias en este campo e incremento progresivo de las experiencias premiadas. Para alcanzar este objetivo estamos creando diferentes iniciativas que facilitan la repetición”*. Siendo el mismo director consultado sobre una posible competencia con el premio gubernamental de su país, señaló: *“no hay casi relación -mucho menos competencia- entre los dos programas porque tienen agendas diferentes. La de ellos está orientada exclusivamente hacia innovaciones en la gestión del sector público”*. El tercer programa dirigido por una ONG (MX2) vincula la noción de buena práctica con algunos atributos contenidos en una definición amplia de buen gobierno, incluyendo aspectos como eficiencia en la gestión, efectividad y legitimidad sustentada en modelos participativos de gestión.
- Analizando las dos dimensiones de la matriz, el AR1 aparece como el programa más orientado hacia la gestión-divulgación/celebración, mientras que los programas BR2 y CL2 representan las iniciativas más cercanas a la promoción-replicación. El premio argentino está específicamente diseñado para distinguir a las agencias públicas que estarían en condiciones de acceder a una certificación de

Gestión de Calidad Total (*Total Quality Management*) que involucre a toda la organización. El *Premio Nacional a la Calidad* fue creado como la versión gubernamental del premio a la Gestión de Calidad Total existente en el sector privado.

- Dado el análisis anterior, no sorprende, por lo tanto, que las cuatro iniciativas más orientadas hacia la gestión (AR1, BR1, CA1 y CL1) sean llevadas a cabo por las agencias gubernamentales a cargo de cuestiones vinculadas a la gestión pública (SGP-INAP, ENAP, IPAC, SECRES, respectivamente)¹⁵.

- En el caso de los programas US2 y CL1, aunque están más orientados al reconocimiento de prácticas de gestión, estas iniciativas también brindan alguna relevancia al aspecto de política de las experiencias.

Respecto a la dimensión divulgación/celebración-replicación, el criterio de clasificación de los programas está basado en dos factores: las entrevistas a los directores de los programas sobre las acciones (e intenciones) para promover la replicación fueron combinadas con el análisis de los canales disponibles (página *web*, artículos académicos, casos, libros, bases de datos con las mejores prácticas, seminarios, conferencias) para acceder a la información sobre los ganadores y, eventualmente, sobre la totalidad de los participantes en la competencia.

- Todos los programas presentan en sus sitios *web* la información filial de los ganadores. Algunos también ofrecen información acerca de los finalistas y dos de los programas producen documentos donde todos los participantes son dados a conocer (MX2 y BR2). Tras este primer nivel de información, los programas difieren en el tipo y sofisticación de los instrumentos y canales que usan para difundir las experiencias. La ubicación de las iniciativas en la tabla es el resultado del análisis (para cada caso) de estos canales (el punto 9 del artículo incluye un análisis más completo de las actividades de los programas una vez que el premio ha sido entregado).

3.2. Tipo de logro premiado

Cada programa tiene un criterio y método específico para seleccionar a los ganadores. El proceso de selección contrapone en cada caso una clara definición sobre qué constituye una mejor práctica y qué no. El Cuadro N° 4 resume el significado de la mejor práctica en el marco específico de cada programa. Como se refleja claramente en el cuadro, casi todos los programas superponen diferentes criterios de los “tipos ideales” presentados con anterioridad. No obstante, cada programa puede ser clasificado según una orientación primaria.

Cuadro N° 4

Programa	Significado de Mejor Práctica
AR1	Encuadre claro y explícito de GCT (Gestión de Calidad Total).
CA1	Una agenda diferente cada año de innovaciones en la gestión, la cual es definida por la autoridad que otorga el premio sobre la base de una encuesta a las agencias gubernamentales (ver información siguiente sobre encuesta IPAC).
CL1	Centra el análisis en la originalidad (aspecto innovador) de la iniciativa y en su impacto.
CL2	Participación ciudadana y voz de la sociedad civil en las decisiones de gobierno.
US1	Ejemplos sobresalientes de resolución creativa de problemas en el sector público.
BR1	Encuadre primario de GCT.
BR2	“Construcción de ciudadanía y reducción de la exclusión política”.
MX2	“Iniciativas que mejoran las condiciones de vida de los ciudadanos, inclusión de los ciudadanos en el diseño de políticas, mejorar los mecanismos de rendición de cuentas gubernamentales y fomentar políticas no partidarias de largo plazo”.

En lo que respecta a la encuesta IPAC (Institute of Public Administration of Canada) para definir los temas del premio, cada año el presidente del IPAC envía una a todos los ministros y funcionarios jerárquicos federales, provinciales, territoriales, municipales y a los grupos regionales del IPAC. La encuesta incluye las siguientes tres preguntas:

1. ¿Cuáles son los grandes temas de gestión pública que enfrentará su organización en los próximos años?
2. ¿Qué productos y servicios puede prestarle el IPAC para ayudarlo a manejar esos temas?
3. ¿Cuáles son los temas a los que el IPAC debería darles prioridad?

Las cuestiones a ser definidas como temáticas por las que se otorgará el premio de ese año surgen de esta encuesta. Este proceso brinda, ciertamente, mayores incentivos y legitimidad al llamado para presentar iniciativas que compitan por el premio. Además, ayuda a los gerentes de la administración pública a reflexionar sobre las iniciativas que sus propias agencias están llevando adelante para enfrentar estos desafíos.

3.3. Exclusividad del premio: beneficios y costos

Esta dimensión clasifica a los programas en términos del nivel de singularidad/exclusividad de los premios que otorgan. En otras palabras, cuán exclusivo/inclusivo es el proceso de selección del ganador (a mayor número de ganadores, más inclusivo es el premio). Esta variable depende de la relación o cociente entre ganadores y concursantes o participantes. Por cierto, el número de participantes está relacionado con las potenciales barreras de entrada que el proceso de admisión puede suponer y a la escala del país en cuestión. Los directores de los programas remarcaron la primera variable (barreras de entrada) como uno de los factores que afectan el número de participantes (postulantes) en los programas.

El Cuadro N° 5 muestra el cociente entre ganadores/participantes. Esta relación brinda una primera aproximación del nivel de selectividad que caracteriza a los programas. La última columna del cuadro presenta el número formal de premios que anualmente otorga cada uno. Este número puede diferir en un año determinado sólo marginalmente (únicamente aquellos confirmados como “ganadores finales” están incluidos en este cuadro).

Cuadro N° 5

	Participantes desde su creación	Iniciativas premiadas desde su creación	Selectividad= premio/ concursantes	Número formal de premios/año
AR1	30	15	0.50	No hay restricciones
BR1	607	198	0.32	20 desde 2000
BR2	5.106	140	0.02	20
CA1	1.291	36	0.02	3
CL1	247	20	0.12	10
CL2	1.196	45	0.03	15
MX2	300	15	0.03	5
US1	15.000	295	0.02	5-10

- Existe un primer grupo de programas que otorga un número fijo de premios por año. Estos son: BR1, BR2, CA1, CL1, MX2 y US1. Un segundo grupo (AR1 y CL2) no tiene un número fijo de premios y por ello se reserva cada año el derecho a entregar cualquier número de distinciones (incluyendo ninguna).

- El AR1 selecciona en promedio dos ganadores por año. Formalmente no hay límite para el número de potenciales ganadores. Aunque el 50% de las solicitudes han sido premiadas, el pequeño número de concursantes en sus siete años de existencia indica cuán difícil es el proceso de aplicación.

- El CA1 posee una clara pretensión de selectividad. Entrega solamente tres premios por año: *oro, plata y bronce*, reforzando el carácter competitivo del premio, incluso entre los finalistas. Puede observarse una dinámica similar en el programa US1, que desde su creación hasta el año 2001 ha seleccionado únicamente diez ganadores, año en el que comenzó a otorgar cinco premios. El programa atrajo históricamente una gran cantidad de solicitudes anuales, proceso que se explica, en parte, por la significativa suma de dinero otorgada a los ganadores (US\$ 100.000).

- En los últimos años, la iniciativa CL1 evolucionó hacia una mayor inclusividad, cambiando de ser un premio de GCT a ser el presente Banco Nacional de Mejores Prácticas, seleccionando cada año cerca de 10 experiencias.

- El BR1 es uno de los premios más inclusivos. Durante sus primeras ediciones seleccionó hasta 50 ganadores anuales. Desde el año 2000, las autoridades del programa redujeron este número a una cantidad fija (20).

- El programa BR2, debido a su exitoso proceso de difusión y a la escala del país, tiene un impresionante número de concursantes. La consecuencia es una relativamente baja relación entre ganadores y participantes, que de todas maneras no impide que el programa renueve en cada edición el entusiasmo de concursar en el mismo. La misma dinámica se observa en los programas CL2 y MX2, los cuales ofrecen 15 premios por año y reciben en cada edición un gran número de aplicaciones.

Sobre la base de las entrevistas mantenidas con los directores de programas, estos son algunos de los costos y beneficios que resultan de tener un premio con un mayor o menor grado de inclusividad/exclusividad (selectividad):

- A mayor exclusividad de los premios, mayor el número de participantes que no ganan y que pierden incentivos para participar otra vez, debiendo la institución patrocinante poner especial énfasis en la transparencia del proceso de selección.

- A mayor cantidad de premios cada año, mayor el sentido de comunidad entre los ganadores.

- A menor cantidad de premios, menores incentivos para potenciales participantes de entrar en la competencia.

- Cuanto menor es la cantidad de premios, mayor es la sensación que tienen aquellos que reciben el premio de sentirse como “verdaderos ganadores”.

- A menor cantidad de premios, mayor la imagen del proceso de selección como una competencia técnicamente difícil.

3.4. El premio: ¿remunerado o no remunerado?

En esta dimensión, la diferencia más importante entre los programas es el componente monetario del premio. Mientras que ninguno de los programas gubernamentales ofrece dinero, todas las iniciativas llevadas adelante por ONGs sí lo otorgan.

Los cuatro programas que otorgan dinero como un incentivo para participar son: BR2, CL2, MX2 y US2. La Tabla N° 1 resume el monto que ofrece cada programa.

Tabla N° 1
En US\$

BR2	7.000 (sobresaliente) 2.000 (finalistas)
CL2	5.000
MX2	25.000
US2	100.000

La principal conclusión es que el dinero interesa como premio de dos maneras:

- Es un importante incentivo para participar, especialmente para los gobiernos locales de pequeñas dimensiones.

- Puede hacer una diferencia en el caso de pequeños programas sin mucho respaldo financiero, especialmente en términos de continuidad de la iniciativa.

Dos directores de programas compartieron esta opinión: *“El dinero es el incentivo más importante por el cual los participantes aplican para alcanzar el premio. Es posible que sin el dinero no podríamos dirigir el programa (al menos en las primeras dos ediciones)”*.

Por otra parte, todos los programas establecen cierto tipo de ceremonia formal para entregar los premios. Algunos programas hasta llegan a invitar al presidente del país (AR1, BR1, MX2). Estas ceremonias tienen el evidente propósito de otorgar reconocimiento público a los ganadores. Estos eventos constituyen el aspecto conmemorativo más explícito de las iniciativas.

Como parte de la ceremonia de premiación, algunos programas organizan un día de trabajo para todos los finalistas del proceso (BR2, CL2, US2). El objetivo de estos talleres (*workshops*) es fomentar el sentido de comunidad entre los ganadores.

Para estos eventos, la totalidad de los programas busca una amplia cobertura y publicidad en los medios. El director de uno de los programas señaló: *“Si tuviera más dinero para el premio, publicaría dos páginas en los periódicos nacionales para anunciar los ganadores, con sus nombres destacados en el tope de los anuncios. Hasta podría publicar un suplemento sobre las iniciativas en la edición de los domingos”*.

3.5. Monitoreo del dinero otorgado

Todos los programas poseen procedimientos formales para controlar el uso del dinero. Además, establecen ciertos parámetros sobre cómo gastar el dinero entregado. Estas actividades son típicamente seminarios, videos y otros materiales de divulgación de las experiencias. Algunos programas también les permiten a los ganadores adquirir infraestructura para el programa que concursa (por lo general, computadoras).

La capacidad real de monitorear el gasto del dinero, sin embargo, es escasa. Un gerente de programa afirmó: *“Monitorear es difícil. Sabemos que gastan el dinero en cosas que necesitan para el programa, pero no necesariamente en promover la iniciativa tal como está establecido en el contrato”*.

3.6. ¿Quién obtiene el premio?

Los directores de programas afirman que los incentivos para participar son igualmente fuertes en las autoridades políticamente designadas de las agencias como en el personal permanente de las mismas, generalmente representados por los gerentes de los niveles medios. No obstante este entusiasmo compartido, en ocasiones las autoridades políticas miran con malos ojos a los gerentes que avanzan y presentan iniciativas sin “autorización política”. En estos casos, después que el premio ha sido entregado, los innovadores y a menudo hasta la idea o iniciativa misma puede estar en peligro ¡justamente por haber recibido el premio!!!

Para prevenir esta dinámica, los programas han establecido dos mecanismos complementarios: primero, todos los programas requieren que los participantes concuerden (“estén en sintonía”) con las autoridades políticas durante el proceso de aplicación. Segundo, con la excepción de la iniciativa AR1, en todos los casos restantes, el premio se otorga al programa que presenta la experiencia. En el caso de AR1, debido a su enfoque global de GCT, el premio es recibido por la agencia como un todo. Ningún programa otorga un premio a individuos puntuales. no existe ningún premio del tipo: “Empleado público del año” ni nada que se le parezca. En la totalidad de los programas destaca el componente de equipo de las iniciativas, entregándole el premio al grupo de personas responsable en mayor medida por la experiencia.

4. Proceso de aplicación, criterios de selección y procesos de decisión

El Cuadro N° 6 muestra los requisitos más comunes del proceso de aplicación.

Cuadro N° 6

	Formulario de admisión corto (1 a 5 páginas)	Informe completo	Autorización de la autoridad de la agencia	Declaración de derechos/ obligaciones	Tiempo de implementación
AR1					Sin requisitos
BR1					1 año
BR2					5 años
CA1					No más de 4 años
CL1					Sin requisitos
CL2					6 meses
MX2					1 año
US1					1 año

Las características del proceso de aplicación representa uno de los elementos fundamentales que hacen al éxito del programa. En pocas palabras, cuanto más compleja es la aplicación (especialmente en sus primeros pasos), menores son los incentivos que tienen los potenciales interesados en participar del programa. Los primeros requisitos de información tienen que ser fáciles y simples. Uno de los gerentes explica: *“Conozco algunas agencias que han contratado consultores para llenar la solicitud. Este no es de ninguna manera el objetivo del programa. Por el contrario, nosotros queremos que el personal piense por sí mismo acerca de lo que ellos hicieron y que sean capaces de volcar eso al papel. El proceso de solicitud no puede ser una barrera de entrada”*.

Todos los programas tienen un proceso formal de aplicación. En la mayoría de los casos, el proceso se inicia con un formulario corto de admisión en el que se describen las principales características de la iniciativa. Únicamente si la iniciativa es seleccionada para una segunda ronda, debe presentarse un reporte más completo. En los casos de BR1 y CA1, se solicita que los postulantes presenten un reporte completo que posteriormente será la base para evaluar la iniciativa en todas las instancias restantes.

La mayoría de los programas requiere, para presentar la iniciativa, que los solicitantes tengan la autorización de la autoridad política de la agencia. Esto es importante en términos de la legitimidad del proceso y como forma de “proteger” a los innovadores. El programa AR1 solicita a los participantes firmar un formulario de derechos y obligaciones vinculados al premio.

Finalmente, casi la mitad de los programas requiere que las agencias hayan implementado la iniciativa durante cierto período de tiempo. Esto es lo que diferencia una buena idea de una innovación real. Una innovación es una idea creativa que ha sido implementada y deviene sustentable en el tiempo. Sin embargo, parece no existir una tendencia específica sobre el tiempo de implementación requerido. Mientras que el programa BR1 requiere que la iniciativa haya sido implementada como mínimo cinco años, el CA1 establece que la misma no puede superar los cuatro años de antigüedad.

No existen casi límites al tipo de iniciativas que pueden ser presentadas. Únicamente el programa US2 prohíbe específicamente que se presenten agencias de defensa. El programa BR2 incluye como posibles participantes a las agencias judiciales y legislativas. Esta es una iniciativa a emular en un eventual premio regional (puesto que la mayoría de los países latinoamericanos enfrenta desafíos similares en cuanto a la consolidación de sistemas judiciales y legislativos independientes y confiables).

Sólo el programa AR1 requiere que los interesados abonen una suma de dinero por sus solicitudes de admisión. Para el resto de los programas, la aplicación es gratuita.

El *criterio de selección* de los programas está en sintonía con los principales objetivos de los premios. Todos los programas traducen a un número de variables sus orientaciones primarias en términos de premiación o reconocimiento de innovaciones en la gestión y/o acciones de promoción.

Los comités de evaluación concentran su atención en los siguientes dos grupos de variables: a) Factores organizacionales; b) Aspectos de la relación gobierno/sociedad civil (ver Cuadro N° 7).

Cuadro N° 7

Factores organizacionales	Relaciones gobierno-sociedad civil
<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de innovación. • Capacidad para medir el desempeño. • Eficiencia en el uso de recursos. • Liderazgo en el desarrollo de RR.HH. • Calidad de servicios. • Calidad de la información provista a la ciudadanía. • Planeamiento estratégico. • Coordinación horizontal. • Mejoras en el sistema y en los procesos. • Transferibilidad de la iniciativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Efectividad: el impacto del programa en la población objetivo. • Contribución exitosa del programa a los objetivos de la sociedad. • Mecanismos de responsabilización ante la ciudadanía. • Participación de la sociedad civil. • Ética en la gestión pública. • Descentralización y transferencia de responsabilidades. • Empoderamiento a nivel regional y étnico. • Cumplimiento de regulaciones.

La metodología para ponderar las distintas variables en el proceso de selección varía según los programas. La mayoría diseña una matriz donde se le asigna un valor relativo a las diferentes variables¹⁶. El rol del evaluador consiste en asignar puntos a cada variable según el número de indicadores predefinidos. En general, la decisión final sobre cada variable requiere un juicio de valor por parte del(los) evaluador(es).

Los gerentes de los programas destacaron que, a medida que el proceso de selección se aproxima a su última etapa, mayor es el peso de los componentes “no técnicos”. Frecuentemente, el proceso de toma de decisiones en la etapa final de evaluación es un procedimiento de construcción de consenso entre los miembros que componen el comité de selección. En este sentido, balances regionales, políticos y de nivel de gobierno juegan un papel central en la selección final de los ganadores.

Existen cuatro grandes instancias que los programas utilizan para seleccionar a los ganadores:

- *Preselección.* Aquellos programas que facilitan el primer paso del proceso de admisión, habitualmente contemplan esta etapa. En esta primera instancia, el análisis procura identificar la pertinencia de las iniciativas en términos de resultados explícitos y enfoque innovador. Las experiencias que no logran demostrar estos atributos son descartadas.

- *Primera ronda de evaluación.* A las iniciativas que pasan la preselección se les solicita frecuentemente una descripción más completa de la experiencia. Este documento constituye el núcleo del proceso de evaluación. En dos de los programas (BR1, CA1), este reporte es la única guía que siguen los evaluadores para tomar la decisión final sobre los ganadores.

- *Visitas al lugar.* Cinco de los programas realizan visitas a los lugares en los que se desarrollan las iniciativas (agencia, campo o distrito), contrastándose la información obtenida *in situ* con la documentación formal que describe la experiencia. Los evaluadores usualmente indagan a las autoridades de las iniciativas sobre cuestiones especiales, sustentándose en la información originalmente recibida.

- *Presentaciones orales.* Esta instancia de evaluación es la última y la más orientada al público. Cinco programas hacen uso de este método. Algunos hasta desarrollan esta instancia el mismo día en que los resultados finales son dados a conocer. Este último proceso otorga una elevada sensación de suspenso y competencia al proceso de evaluación.

El Cuadro N° 8 muestra la cantidad y los diferentes tipos de instancias de selección que contempla cada uno de los programas.

Cuadro N° 8

	Instancias evaluadoras	Preselección de solicitudes (1)	1° Ronda de evaluación (2)	Visitas al lugar (3)	Presentaciones orales (4)
AR1	4				
BR1	2				
BR2	4				
CA1	3				
CL1	1				
CL2	3				
MX2	3				
US1	4				
Evaluación por:		<i>Staff</i> , estudiantes de postgrado o no especialistas designados al azar.	Comité Técnico de Selección, mayormente académicos y especialistas.		Ronda final del Comité de Selección. Usualmente integrado por figuras públicas y profesionales.

Comité(s) de evaluación. Tipos alternativos de evaluadores llevan adelante diferentes etapas del proceso de selección. Estudiantes de grado o el personal del programa son generalmente los encargados de llevar adelante la instancia de preselección. Los programas también abren esta instancia a estudiantes que pudieran estar interesados en seguir una carrera dentro del sector público.

La segunda y tercera etapa del proceso son llevadas a cabo específicamente por comités técnicos de selección. Varios gerentes consideran la composición técnica de estas comisiones como una certificación de la imparcialidad con que se desenvuelve el proceso de selección. Las comisiones técnicas de selección son elegidas fundamentalmente de dos maneras:

- Convocando especialistas en administración pública y académicos.
- Convocando especialistas sectoriales (en salud, educación, infraestructura, entre otros).

Si el comité está compuesto por especialistas sectoriales, entonces las aplicaciones son distribuidas para una primera evaluación según las especialidades y experiencias de sus miembros. Para tomar la decisión final sobre los ganadores, algunos programas establecen un tercer nivel de comité evaluador, generalmente conformado por políticos de renombre, hacedores de política (*policy makers*), periodistas, antiguos administradores y, ocasionalmente, figuras internacionales. Esta es típicamente la instancia donde todos los “ajustes” (equilibrios) regionales y políticos toman forma.

El principal beneficio de conformar este tipo de comités (con alto perfil público) es su contribución al proceso de divulgación del premio. Para maximizar esta contribución, algunos programas modifican anualmente la composición de los mismos, quedando en las autoridades del programa la decisión sobre cómo va a estar compuesto el jurado.

Este tercer nivel de comité debe basar su decisión final, por un lado, en los reportes elaborados por los comités técnicos que lo anteceden y, por otro, en la presentación oral que brindan los participantes. Sobre esta cuestión, uno de los gerentes de los programas afirmó: “*Ninguna búsqueda de equilibrios políticos puede sobreponerse a una preselección consistente realizada en las instancias anteriores. Esos ‘ajustes’ generalmente adquieren importancia cuando no existe otro factor sobre el cual fundamentar la decisión, y algún equilibrio es necesario mantener por la salud del programa*”.

5. Impacto de los programas

El impacto de los programas de innovación debe ser medido en relación con sus dos objetivos principales: mejorar y fortalecer la imagen del sector público, y promover aquellas innovaciones gubernamentales que, en última instancia, benefician al público. Los interrogantes correspondientes a

estos objetivos son: ¿Cuáles han sido los logros alcanzados por los programas en estas dos dimensiones? ¿Qué habría pasado en este sentido si los premios no hubiesen existido?

La evaluación de estas cuestiones representa un desafío para el analista. Es difícil establecer las relaciones causales existentes entre los programas y las tendencias específicas de sus principales objetivos. Tanto la imagen del sector público como el desarrollo de las innovaciones se encuentran afectadas por innumerables factores que van más allá de los premios. No existen encuestas que distingan (de otros factores) el impacto que tienen los premios en la evaluación pública del gobierno. Por otra parte, existen solamente unos pocos estudios que intentan evaluar el impacto de los programas en términos de transferencias e incentivos para la replicación de las innovaciones.

Procurando determinar la cuestión del impacto, se describirá en primer lugar una serie de productos (*outputs*) que pueden ser claramente atribuidos a los premios. Una vez descritos estos productos, se centrará el foco de atención en el problema del impacto (resultados). ¿Qué sabemos acerca del impacto real que tienen los programas en la imagen pública y en la transferencia? En esta parte del artículo se especula sobre el posible impacto generado por cada producto del programa en la consecución de estos dos grandes objetivos. Las entrevistas con los directores de los programas aportan información válida para completar el análisis. Complementariamente, se presenta un estudio del programa US2 referente a este interrogante puntual, resumiendo también sus resultados.

Se concluye este apartado analizando una dimensión que, hasta el momento, no ha sido considerada: el impacto de un programa de premiación en la institución/organización que dirige esta iniciativa. Además de las finalidades referidas a la transferencia e imagen del sector público, cualquier institución puede tener objetivos legítimos que la conduzcan a llevar adelante un programa de estas características. El análisis procura dilucidar hasta qué punto estos logros institucionales son alcanzados.

5.1. Los productos de los programas

a. Uniendo las innovaciones: los premios hicieron posible agrupar casi 24.000 iniciativas de innovación gubernamental (ver la Tabla N° 2). Este número se encuentra fuertemente influenciado por las innovaciones presentadas en el marco del programa US2 (alrededor de 15.000). Restando estas innovaciones y las correspondientes al programa CA1, hay casi 7.500 innovaciones recolectadas por los diferentes programas llevados adelante en América Latina y el Caribe. En términos de transferencia, estas innovaciones representan una promisoriosa y extensiva información de referencia.

Tabla N° 2
Entradas (aplicaciones) desde la creación de los premios

AR1	BR1	BR2	CA1	CL1	CL2	MX2	US2	Total	ALC
30	607	5.106	1.291	247	1.196	300	15.000	23.777	7.486

b. Ayudan a los administradores públicos a examinar sus realizaciones: 7.500 iniciativas en ALC significa que, gracias a los premios, 7.500 equipos esparcidos en toda la región han tenido la oportunidad de sentarse y expresar qué entienden por innovación y logro organizacional. Es frecuente que los administradores públicos se quejen por la falta de tiempo existente en el sector público para evaluar lo realizado. Es importante mencionar, en este sentido, que los premios proveen también a los administradores y a sus respectivos equipos los suficientes incentivos como para introducirse en la lógica del proceso mediante el cual alcanzaron sus respectivos logros (aunque en ocasiones “la lógica” no llega a ser completamente clara). Esto representa un resultado crucial de los programas de premiación. Si esta dimensión fuera tomada para medir el impacto de los mismos, el número de entradas (aplicaciones) que cada programa recibe anualmente podría convertirse en un buen indicador de desempeño.

c. Bases de datos de las innovaciones del sector público: siendo probablemente el producto más extendido de los programas de innovación, estas bases sirven principalmente a dos propósitos: brindan un lugar para celebrar las innovaciones y, todavía más importante, contribuyen a la transferencia de las iniciativas al permitir que las experiencias sean compartidas con otros potenciales innovadores. Todos los programas incluidos en la muestra poseen bases de datos de las innovaciones. Difieren básicamente en el tipo de información que proveen y en el método de acceso a la información. Ciertos programas ofrecen sólo la información filial de las iniciativas: una breve descripción de la misma, la agencia pública y el nombre de la(s) persona(s) responsable(s). Otros programas tienen un formato más orientado al “estudio de caso”, brindando una descripción más completa de la iniciativa, que incluye los resultados explícitos y el proceso de implementación. Con respecto a los mecanismos de acceso a la información contenida en las bases de datos, ésta puede ser buscada por año de entrega del premio o por temática de la iniciativa.

d. Redes de innovadores: tras varias ediciones, los programas adquieren un amplio registro de innovadores alrededor del país. Estas redes constituyen un valioso instrumento para diseminar información sobre nuevas innovaciones, actividades de enseñanza, procesos de consultoría y nuevas tendencias en innovación gubernamental. Los equipos involucrados en la preparación de las aplicaciones suelen incluir a tres o más personas. Una rápida estimación de las personas que forman parte de estas redes nos aporta un significativo número que gira en torno a los 24.000 innovadores, únicamente en ALC.

e. Estudios de caso: éste es uno de los productos más valiosos que surgen del premio, generalmente utilizado con propósitos de enseñanza y transmisión de experiencias. La diferencia entre estos casos y la descripción básica de las iniciativas radica precisamente en el objetivo de enseñanza contemplado en este formato. Vale aclarar que los estudios de caso no siempre proveen toda la información existente sobre las iniciativas ni tampoco una “respuesta correcta” a los desafíos que los innovadores deben afrontar. Sólo el US2 y el BR1 incluyen un Programa de Casos como parte de las actividades del premio. Algunos programas incluyen estudiantes de grado en el desarrollo de estos estudios.

f. Mapa de innovaciones: todos los programas son capaces de construir un mapa de los ámbitos y lugares en los que acontecen las innovaciones. Hay tres cortes de innovaciones:

- Por área geográfica: los programas pueden discriminar las áreas del país que producen más innovaciones.
- Por el nivel del gobierno: usando el análisis de factores, los programas pueden arribar a alguna conclusión sobre el nivel del gobierno que provee mayores incentivos para el desarrollo de innovaciones.
- Por áreas de políticas: ¿existen factores especiales correspondientes a determinadas áreas de política que hacen más viable la innovación? Los programas tienen una valiosa fuente de información para responder, al menos en parte, esta cuestión.

Los mapas de innovaciones sirven a los propósitos de las políticas orientadas a mejorar la administración pública. Programas de entrenamiento, asignación de recursos, colocación de programas y desarrollo de incentivos para las innovaciones, representan algunas de las actividades que pueden ser mejoradas mediante el uso de la información aportada por estos mapas.

g. Productos de divulgación: todos los programas desarrollan un conjunto de instrumentos para divulgar las iniciativas premiadas. Desde caracterizaciones por parte de actores en formato televisivo (BR2) hasta disertaciones (CL2), los premios utilizan múltiples instrumentos para publicitar las experiencias: sitios *web*; videos; segmentos de radio; segmentos de televisión; programas de televisión en estaciones locales; revistas; boletines informativos para todo el sector público; artículos en publicaciones académicas; libros; seminarios y talleres de trabajo; cursos; actividades de investigación; reportes anuales.

Todos los instrumentos empleados para difundir las innovaciones contribuyen no sólo al proceso de transferencia (replicabilidad), sino también al prestigio de las personas responsables de las innovaciones.

h. Entendiendo las innovaciones: todos los programas incluyen como parte de sus actividades un componente de investigación que se construye sobre la información brindada por los participantes. Las actividades de investigación procuran normalmente dar respuesta a las siguientes cuestiones:

- ¿Qué lleva a la innovación? Incentivos y obstáculos para las innovaciones.
- Proceso de innovaciones: desafíos de implementación.
- Perfiles de los innovadores: ¿quién innova?
- ¿Qué es lo que sostiene a las innovaciones? Sustentabilidad de las innovaciones.

Los premios han contribuido en cada una de estas cuestiones a una vasta literatura basada en las experiencias recolectadas por los programas (las referencias muestran parte de esta literatura).

Los productos descritos con anterioridad representan el resultado más tangible de los programas de premiación. Cualquier análisis costo/beneficio sobre la eficiencia de los programas debe considerar estos productos como un indicador aproximado de la producción anual de los premios. ¿Valen la pena los premios? Fundamentalmente, ¿cuál es el impacto real de estos productos en los principales objetivos de los programas?

5.2. El impacto de los programas en la imagen del sector público y en la transferencia de innovaciones

Con respecto al desempeño real de los programas en sus dos principales objetivos (mejorar la imagen del sector público y fomentar las innovaciones gubernamentales), no se puede más que especular sobre si determinados productos de los programas sirven a estos propósitos. Algunas de las posibles relaciones que pueden establecerse entre el producto de los programas (*outputs*) y el efectivo cumplimiento de sus objetivos deseados (*outcomes*) se reflejan en el Cuadro N° 9.

Cuadro N° 9
Relaciones entre productos e impactos

Productos	Impacto en la transferencia	Impacto en la imagen pública	Mecanismos
Bases de datos	+++		Los bancos de ideas hacen que el acceso a las prácticas innovadoras resulten más fáciles. Idealmente, los administradores observan estas bases de datos como fuentes de ideas. Las buenas prácticas son reconocidas y diseminadas.
Estudio de casos	++	+	Los administradores aprenden de otros administradores que se encuentran en una situación similar. La gente conoce historias exitosas en el sector público.
Redes de innovadores	+++	+	Redes de innovadores compuestas por gente que quiere innovar y necesita ayuda/guía o soporte. Las redes facilitan el contacto con otras redes multiplicando así las externalidades positivas.
Actividades de diseminación	++	+++	La gente conoce experiencias exitosas en el sector público. Los administradores públicos se interesan en formar parte de este prestigioso grupo. Los incentivos políticos se alinean con las demandas públicas.
Mapas de innovaciones	++		Ayuda a conocer dónde y cómo suceden las innovaciones. Provee bases para aquellas políticas orientadas a fomentar la innovación.
Investigación en innovaciones en el sector público	+		Contribuye a acortar el vacío entre lo académico y lo práctico. Contribuye a entender por qué acontecen las innovaciones.

Las potenciales relaciones causales expuestas arriba otorgan alguna esperanza a la idea de que los programas tienen un impacto positivo en ambos objetivos. Igualmente, cuantificar dicho impacto es una tarea difícil. En este marco, los directores de los programas brindan ciertas estimaciones adicionales sobre el potencial impacto de sus programas:

- En cuanto a la imagen pública:

“La competencia por el premio es un incentivo para los administradores y autoridades políticas de concluir un determinado período de su administración mostrando a su electorado qué es lo que hicieron. Seguramente el público podrá ver en esos administradores el otro costado de la común percepción que existe sobre la administración pública”.

“Durante el día del evento, los premios tienen una considerable cobertura de prensa, incluyendo artículos en los periódicos nacionales y editoriales de algunos de los ganadores”.

“Los diarios locales y las estaciones de radio son los “reyes” de la cobertura de los premios. Los administradores públicos se aseguran que, a nivel local, todos sepan sobre sus premios”.

“Nosotros incluimos a graduados y a estudiantes en el nivel de preselección de las iniciativas. Pensamos que éste es un camino para cambiar, desde sus cimientos, la clásica imagen negativa del sector público”.

“Para algunos programas, el premio y la cobertura de prensa pueden constituir un problema: la demanda de sus servicios se incrementa, viéndose en la necesidad de gestionar nuevos recursos”.

“Teniendo al presidente en la ceremonia de premiación ciertamente influimos en el rol del programa que busca mejorar la imagen del sector público. En nuestro caso, el sector privado recibe

durante la ceremonia el premio a las innovaciones. En este sentido, es interesante ver aquellos CEO que ganan toneladas de dinero compartiendo el escenario con los directores de los organismos”.

- En cuanto a la reproducción de las innovaciones:

“Cuando una de las innovaciones premiadas cubre un tema de elevada preocupación pública, al día siguiente del anuncio de los ganadores se producen cientos de llamadas, realizadas por organismos similares existentes en todo el país, preguntando sobre los ganadores. Quieren saber cómo lo hicieron”.

“Los administradores usan el premio para incrementar la influencia que tienen en sus respectivas agencias. Ganan credibilidad y por ende son capaces de continuar con sus innovadores enfoques”.

“Los premios ayudan a validar el rol de la agencia después de transiciones políticas”.

“El premio puede conducir a la nacionalización de un programa local”.

“Nuestro propósito es transformar a los innovadores en embajadores de las transformaciones que han conseguido. En este sentido, los seminarios, cursos y presentaciones sirven como puentes para que estos innovadores puedan difundir sus ideas y ayudar a otros a implementarlas”.

“Hay muchos casos donde el premio ha influido en una nueva legislación relacionada al tema de la innovación”.

El Instituto para la Innovación Gubernamental (IIG) condujo un estudio sobre el impacto del premio en las innovaciones que fueron premiadas entre 1986 y 1999. Durante este período, 135 ganadores fueron encuestados. Los mayores hallazgos del estudio fueron los siguientes:

- La amplia mayoría de los programas todavía sigue activo (91%).
- El 75% de los innovadores respondieron que el premio tuvo un impacto sustancial en la imagen de su organismo y/o en el consiguiente éxito del programa. Asimismo, el premio JFK fue beneficioso para ganar otros premios (70%).
- El 65% de los que respondieron indicaron alguna fuente de transferencia de innovaciones. En la mayoría de los casos, estas reproducciones incluyeron la participación de los ganadores.

5.3. ¿Qué impacto tiene el premio en la institución que lo promueve?

Hasta el momento hemos analizado el impacto de los premios a las innovaciones en sus principales objetivos externos (una vez más, la transferencia y el mejoramiento de la imagen del sector público). Esta sección, en contraste, observa el potencial impacto de los programas en las instituciones que dirigen estas iniciativas. Específicamente, se analizará la siguiente cuestión: ¿cuáles son los beneficios generados por los programas de premiación para las organizaciones responsables de dirigir estas iniciativas?

Las entrevistas con los directores de los programas fueron extremadamente productivas para este análisis, puesto que entienden claramente las externalidades positivas que tienen los programas de innovaciones en sus instituciones. En los siguientes párrafos resumiremos estas externalidades.

a. Estableciendo y/o apoyando la agenda del sector público: los premios a las innovaciones representan un claro mecanismo para orientar la agenda del sector público hacia las políticas/prácticas que preocupan en mayor medida a la organización que lanza el programa. La cobertura de los premios realizada por los medios contribuye a este objetivo, ligando el reconocimiento público con el tipo de reformas que los premios promueven.

b. Conociendo innovadores alrededor del país/región: los premios son una manera relativamente barata y fácil de contactarse con innovadores distribuidos por todo el país. Un buen ejemplo de esta dinámica es el programa BR2: 5.100 iniciativas recolectadas en siete años. Tener acceso a los innovadores públicos y a sus ideas/iniciativas es una ventaja para cualquier organización que promueve el buen gobierno.

c. Recursos para otros productos institucionales: la misión y las actividades de las instituciones que dirigen los programas de innovaciones no empiezan ni terminan con los premios. En general, estas instituciones contemplan en sus misiones componentes de investigación, desempeñan roles de promoción y, en el caso de los organismos públicos, son responsables por la prestación de ciertos servicios. Las innovaciones recopiladas a través de los programas de premiación usualmente sirven como un insumo o contribución para muchos otros productos de la organización. Algunos de estos productos pueden ser: estudios de casos, programas de entrenamiento, seminarios, trabajos de consultoría, artículos sobre políticas específicas y propuestas de política.

d. Oportunidades para una colaboración mutua con los innovadores y sus organismos: las instituciones responsables de los premios pueden involucrarse en emprendimientos conjuntos con las organizaciones que conocen a través del proceso específico de premiación. Algunas de estas iniciativas conjuntas pueden ser: estudios nacionales, diseños y evaluación de programas, actividades de entrenamiento y consultoría, entre otras.

e. Alcance de la imagen (nacional/regional/global) de la organización: los directores de los programas destacaron el papel que tienen los programas en la expansión del reconocimiento y alcance geográfico de sus organizaciones. Según las palabras de uno de los directores: *“Luego de un año de existencia, éramos conocidos únicamente por algunas personas en la capital del país. Lanzamos el premio y repentinamente empezamos a obtener reconocimiento y demandas de lugares remotos de nuestro país”*.

f. Una buena reputación para la organización: si el programa del premio es correctamente dirigido durante un cierto número de años, la organización empezará a disfrutar los beneficios de ser un punto de referencia para muchas instituciones nacionales, estatales y locales del país. Los programas del premio contribuyen a la definición de los atributos anteriormente mencionados en la imagen de la organización.

h. Entrenamiento y formación de miembros de la organización: el proceso de selección del premio representa un constante desafío y una base de enseñanza para el personal de la organización. La mayoría de estas instituciones incluye profesionales *juniors* en las etapas preliminares del proceso para familiarizarlos con las innovaciones gubernamentales, las políticas y los jugadores clave que existen en las administraciones.

Notas

¹ El proyecto contó con la asistencia de los profesores Bob Behn y David Simon, de la Escuela Kennedy de Gobierno en la Universidad de Harvard, Winthrop Carty, del Institute for Government Innovation (IGI), y Ernesto Castagnino, del BID.

² Quisiera agradecer especialmente a Carlos Sosa, Gonzalo de la Maza, Enrique Cabrero Mendoza, Winthrop Carty, Nuria Ordax, Margarita Fernández, Joseph Galimberti, Carmen Sicks y Rodolfo Castillo por las entrevistas realizadas en el marco del proyecto.

³ Subsecretaría de la Gestión Pública.

⁴ Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP).

⁵ Fundación Getulio Vargas, Fundación Ford y Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

⁶ Se utiliza la denominación QUANGO para identificar a todas aquellas agencias de composición público-privada.

⁷ Institute of Public Administration (IPAC), Pricewaterhouse Coopers e IBM Canadá.

⁸ Secretaría General de la Presidencia y Universidad de Chile.

⁹ Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, Centro de Análisis de Políticas Públicas - Universidad de Chile-, y Fundación Ford.

¹⁰ Este programa premia la innovación desarrollada en ámbitos locales, sin considerar el nivel institucional que genera la innovación. También incluye ONGs y organizaciones del sector privado en la competencia.

¹¹ Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Fundación Ford.

¹² Kennedy School of Government, Harvard University.

¹³ El cuadro debería contribuir a una primera clasificación de las iniciativas basadas en estos tres “tipos ideales”. La realidad de los premios demuestra mucha más superposición entre las tres categorías.

¹⁴ Los directores de programas y otros profesionales podrán diferir con mi categorización, asumiendo de mi parte la total responsabilidad por la ubicación de los programas en esta matriz de análisis.

¹⁵ Subsecretaría de la Gestión Pública-Instituto Nacional de la Administración Pública (Argentina); Escola Nacional de Administração Pública (Brasil); Institute of Public Administration of Canada, y Secretaría Ejecutiva para la Reforma del Estado (Chile).

¹⁶ El programa CA1 no usa una matriz para evaluar las iniciativas. En este sentido, el director del programa sostiene: “Pierde flexibilidad y una visión global usando una matriz. No pueden anticiparse todos los componentes de una buena iniciativa. Además, los miembros del jurado no quieren verse limitados por una matriz”.

Bibliografía

Altshuler, Alan A. y Zegans, M. (1990), *Innovation and Creativity: Comparisons between Public Management and Private Enterprise*, Belfast, Butterworth.

Altshuler, Alan A. (1997), *Public Innovation and Political Incentives*, Cambridge, Harvard University. Institute for Government Innovation.

Altshuler, Alan A. y Robert D. Behn (1997), *Innovation in American Government*, Washington, Brookings Institution.

Armstrong, Jim y Robin, Ford (2000), “Public Sector Innovations and Public Interest Issues”, en *The Innovation Journal*, Vol. 6 N° 1, Toronto.

BID (s.f.), INDES/ BID Award for Social Management Quality and Innovation in the Dominican Republic, http://www.iadb.org/exr/topics/prize_eng.htm, febrero de 2003.

_____ (2002), *Strategy for the Modernization of the State*, Washington, BID, mimeo.

Borins, Sandford (1995), “Public Management Innovation Awards in the U.S. and Canada”, en *Trends in Public Service Renewal*, Hermann Hill y Helmut Klages (eds.), Frankfurt, Peter Lang International.

_____ (1995), “Public Sector Innovation: the Implications of New Forms of Organization and Work”, en *Governance in a Changing Society*, Donald Savoie y Guy Peters (eds.), Montreal, McGill-Queen’s University Press.

_____ (1995), *Using Public Management Innovation Competition Data to Study, “Reinventing Government” and “Groping Along”*, Cambridge, Harvard University. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, mimeo.

_____ (1999), “Government Recognition Programs: a Typology and Analysis”, Toronto, Institute of Public Administration of Canada (Occasional Paper).

_____ (2001), *The Challenge of Innovating in Government*, Toronto, Pricewaterhouse Coopers Endowment for the Business of Government.

Cabrero Mendoza, Enrique (2002), “El premio gobierno y gestión local en México: un mecanismo de institucionalización de la innovación en los gobiernos locales”, documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.

- De la Maza E., Gonzalo (2002), “Innovaciones ciudadanas en el espacio local”, documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Deonandan, Ray (1999), “Should Government Be a Tool of Enterprise?”, en *The Innovation Journal*, Vol. 4 N° 3, Toronto.
- Editorial Board of The Innovation Journal (1999), “An Exchange on Definitions of Innovation from the Innovative Management Network”, en *The Innovation Journal*, Vol. 4 N° 2, Toronto.
- Galimberti, Joseph (2002), “Chronicling Public Sector Renewal in Canada: the IPAC Award for Innovative Management”, documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Glor, Eleanor (1997), “Challenges to Innovation in the Public Sector”, en *The Innovation Journal*, Vol. 2 N° 3, Toronto.
- _____ (1997), “Strategies for Creating an Innovative Public Sector”, en *The Innovation Journal*, Vol. 2 N° 3, Toronto.
- _____ (1998), “The Role of Innovation Awards”, en *The Innovation Journal*, Vol. 3 N° 1, Toronto.
- _____ (1999), “How Can Government Departments Encourage Innovation?; Discussion Paper”, en *The Innovation Journal*, Toronto.
- _____ (2001), “An Innovative Manager’s Check-List”, en *The Innovation Journal*, Vol. 6 N° 2, Toronto.
- Goya Goddard, Felipe (2002), “Innovación en la gestión pública chilena: dos enfoques alternativos”, documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Griffith, Pat (1999), “Innovation in not for Profits and Government: How Can Government Departments Encourage Innovation?; Discussion Paper”, en *The Innovation Journal*, Toronto.
- Institute for Government Innovation (2001), *Survey of Past Winners of the Innovations in American Government Award*, Cambridge, Harvard University.
- Leonard, Herman B. (1988), *Good Ideas: What Makes for “Quality” in Innovation?*, Cambridge, Harvard University. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, mimeo.
- Levy, Evelyn (2002), “O fortalecimento institucional do núcleo estratégico”, documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Machado, Geraldo Magalhaes y Queiroz, Vera (2002), “Inserção de um agente catalisador de inovações para a modernização do serviço público: o caso da Fundação Luís Eduardo Magalhães”, documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Moore, Mark H.; Spelman, William; y Young, Rebecca (1992), *Innovations in Policing: a Test of Three Different Methodologies for Identifying Important Innovations in a Substantive Field*, Cambridge, Harvard University. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, mimeo.
- Nassuno, Marianne (2002), “O concurso de inovações na gestão pública federal: prêmio Helio Beltrão”, documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Petrucci, Vera Lúcia (2002), “Inovações no governo federal brasileiro: concurso de inovações na gestão pública federal-prêmio Helio Beltrão”, documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.

- Ramírez Alujas, Alvaro Vicente (2002), “Innovación en la gestión pública: lecciones, aprendizajes y reflexiones a partir de la experiencia chilena”, documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Spelman, William; Moore, Mark; y Young, Rebecca (1992), *The Diffusion of Innovations and the Creation of Innovative Police Organizations*, Cambridge, Harvard University. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, mimeo.
- Spink, Peter Kevin y Farah, Marta (2002), “The Brazilian Public Management and Citizenship Program”, documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Stuart, Nagel (2001), “Measuring Creativity”, en *The Innovation Journal*, Vol. 6 N° 3, Toronto.
- Torres Ávila, Gloria Evangelina (2002), “Innovación y burocracia: innovación de la gestión local pública”, documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.

Referencias electrónicas (consultadas entre enero y marzo de 2003)

Innovaciones y fuentes de las mejores prácticas

- Caribbean Center for Development Administration (CARICAD): <http://www.caricad.org>.
- Commonwealth Association for Public Administration and Management (CAPAM): <http://www.capam.comnet.mt>.
- Council for Excellence in Government: <http://www.excelgov.org>.
- Ford Foundation: <http://www.fordfound.org>.
- GOL International Network: <http://www.governments-online.org>.
- Governing Magazine: <http://www.governing.com>.
- Government Executive Magazine: <http://www.govexec.com>.
- Government On-Line: <http://www.gol.org>.
- Innovation Journal: <http://www.innovation.cc>.
- Inter-American Development Bank. Division of State, Governance and Civil Society: <http://www.iadb.org/sds>.
- International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI). Sistema de Información Latinoamericano sobre Experiencias Municipales Exitosas: <http://www.iclei.org/redal21/capacidad>.
- Naciones Unidas (NU). Programa de Mejores Prácticas y Liderazgo Local: <http://www.sustainabledevelopment.org/blp>.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Public Management Service (PUMA). Public Management Programme: <http://www.oecd.org>.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Good Practices, Most Clearing House Program: <http://www.unesco.org/most/bphome.htm>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Governance Division: <http://www.magnet.undp.org>.
- Public Sector Continuous Improvement Site: <http://www.deming.ces.clemson.edu/pub/psci>.
- Public Technology, Inc.: <http://www.pti.org>.
- The Drucker Foundation: <http://www.pfdf.org>.
- The Innovations Group: <http://www.ig.org>.
- United Nations Public Administration Network (UNPAN). Global Online Network on Public Administration and Finance: <http://www.unpan.org>.

World Bank. Administrative and Civil Service Reform Website:
<http://www.worldbank.org/publicsector/civilservice>.

Premios a las mejores prácticas

Argentina

Subsecretaría de la Gestión Pública (SGP). Premio Nacional a la Calidad:
<http://www.sgp.gov.ar/premio/index.html>.
Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional de General Sarmiento. Banco de Experiencias Locales: <http://www.unq.edu.ar/bel>.

Brasil

Escuela Nacional de Administración Pública: <http://www.enap.gov.br/setconcursohtml.htm>.
Fundação Getulio Vargas. Gestão Pública e Cidadania: <http://www.gv.br/ford/gpcindex.asp>.

Canadá

Institute of Public Administration of Canada (IPAC). Award for Innovative Management:
<http://www.ipaciapc.ca>.
National Quality Institute (NQI). Quality Award For Public Sector Organizations:
<http://www.nqi.ca/english/index.html>.

Chile

Premio Nacional a la Calidad: <http://www.cnpc.cl>.
Sistema de Información de Experiencias de Gestión Pública: <http://www.gestionpublica.gov.cl>.

Colombia

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). Premio Nacional de Alta Gerencia y Banco de Éxitos: <http://www.dafp.gov.co>.

México

Instituto Nacional de Administración Pública: <http://www.inap.org.mx/ERRIQUE.htm>.
Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Premio Gobierno y Gestión Local:
<http://www.premiomunicipal.org.mx>.

Perú

Premio a la Participación y Gestión Local: <http://www.participacion.org.pe>.

Estados Unidos

Innovations in American Government Award: <http://www.innovations.harvard.edu>.
Malcolm Baldrige National Quality Award: <http://www.quality.nist.gov>.

Venezuela

Premio a la Excelencia Venezuela Competitiva: <http://www.venezuelacompetitiva.com>.

Regulación en Argentina y Brasil. Análisis comparativo de los modelos institucionales*

Enrique Saravia

1. Introducción. Privatización y regulación

Los procesos de reforma del Estado realizados por Argentina y Brasil en la década de 1990, tuvieron como principal preocupación la disminución drástica de las actividades empresariales llevadas a efecto por el Estado. Profundos y amplios procesos de privatización permitieron transferir a la iniciativa privada una serie de empresas y servicios tradicionalmente prestados por órganos y entidades estatales. Entre ellos, y con particular énfasis, los servicios públicos de naturaleza económica, tales como electricidad, agua y alcantarillado, telecomunicaciones, transportes y otros. Durante décadas, esos servicios habían sido provistos a la población por empresas de propiedad estatal que disponían de monopolios de hecho y de derecho.

Un clima internacional marcado por la tendencia hacia la privatización, un resurgir olímpico del discurso del “Estado mínimo”, una liquidez internacional nunca antes registrada, se sumaron, en el caso de los dos países, a una presión inusitada derivada del alto endeudamiento externo y de la situación precaria de las finanzas públicas.

Aunque las exposiciones de motivos que prologaban los actos de transferencia de activos al sector privado desarrollaban argumentos racionales, muchas veces plausibles, las razones eran ideológicas y sus motivaciones no siempre eran publicables. El hecho es que se privatizó, en muchos casos, “porque así era mejor” o “más moderno” o “porque era necesario mandar señales positivas al sistema financiero internacional”. La prisa en llevar adelante los procesos eclipsó la necesidad de análisis previos, de preparación del mercado y, principalmente, de adecuación del marco regulador a la nueva realidad. No se previó que el mercado sufriría sacudones que no siempre terminarían en mejores acomodaciones y, sobre todo, no se estudiaron los efectos sobre los clientes de las empresas y los usuarios de los servicios. No se hicieron, tampoco, análisis sobre los efectos futuros en la balanza de pagos¹.

Pero la decisión estaba tomada y la transferencia se efectuó.

El propio proceso suscitó, generalmente *a posteriori*, la preocupación de fortalecer la *función reguladora* del Estado sobre los servicios públicos que estaban siendo privatizados. Se percibía que la transferencia de bienes y servicios al sector privado requería el fortalecimiento de la capacidad de regulación y fiscalización del mercado, y de control de los servicios públicos privatizados. Las nuevas relaciones entre el sector público y el privado exigían una normativa que eliminase, entre otros riesgos, el de la transformación de monopolios estatales en monopolios privados, que favoreciera el principio de libre competencia y que, al mismo tiempo, protegiera al ciudadano-usuario de estos servicios y le garantizase oferta creciente y universalizada de los mismos.

La regulación debía buscar el equilibrio entre el Estado y los intereses de la sociedad civil y de los agentes económicos, multiplicados como consecuencia de los procesos de desestatización.

Argentina y Brasil procuraron así estructurar y fortalecer el nuevo marco regulador creando, para ello, entes y agencias reguladoras basadas en el principio de la autonomía y de la manutención de relaciones equilibradas entre gobierno, usuarios y concesionarios de servicios públicos.

Este artículo analiza la evolución de los modelos reguladores de ambos países y sus principales características, muestra sus ventajas y deficiencias, describe los esfuerzos realizados para fortalecer una cultura de regulación que permita incorporar nuevos actores sociales a los procesos de prestación de servicios públicos y apunta las recomendaciones efectuadas para su mejora. Incluye un comentario sobre los movimientos registrados en los últimos tiempos como consecuencia de los recientes cambios

(*) Una versión preliminar de este texto fue presentada en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública, realizado en Córdoba (Argentina) en noviembre de 2003. El autor agradece los oportunos comentarios de los doctores Néstor Cadario, Jorge Gentile y Gonzalo Fernández.

de gobierno en ambos países, en el sentido de revisar los modelos de regulación aun cuando éstos estén, todavía, en fase de implementación.

2. Las entidades reguladoras nacionales

La existencia de instituciones autónomas con competencia regulatoria no es un hecho nuevo en ninguno de los dos países.

En el caso brasileño, las primeras agencias reguladoras nacieron en los años treinta, durante el primer gobierno de Getulio Vargas, como instrumentos de superación de la crisis económica mundial de 1929. Son de esa época las agencias reguladoras de la producción y del comercio de los productos más relevantes de la pauta exportadora como café, azúcar, yerba mate, sal, madera de pino, caucho, etc. Más tarde fueron creadas, con similares propósitos reguladores, la Comisión Nacional de Energía Nuclear (1956), el Consejo Administrativo de Defensa Económica, CADE (en 1962) con el objetivo de proteger la competencia, el Banco Central (1964) y la Comisión de Valores Mobiliarios (1976).

El proceso es, pues, semejante a la creación por la Argentina de instituciones como las juntas reguladoras de granos (1933), carnes (1933), vinos (1934) y otras, así como el Banco Central (1935), la Comisión Nacional de Energía Atómica (1950), la Comisión Nacional de Valores (1968) y la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia.

El Estado transforma, en la década del 90, su relación con los mercados y su forma de administrar servicios públicos, lo que provoca la organización de agencias de nuevo tipo. En el Brasil, a fines de 1996 se crea la Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL). Inmediatamente después surgen la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL), la Agencia Nacional de Petróleo (ANP) y, un poco más tarde, la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA), la Agencia Nacional de Salud Suplementaria (ANS) para regular los planos de salud suplementaria, la Agencia Nacional de Aguas (ANA) que regula los recursos hídricos, la Agencia Nacional de Transporte Terrestre (ANTT) que tiene a su cargo el transporte vial y el ferroviario, y la Agencia Nacional de Transporte Acuático (ANTAQ), encargada de la regulación de puertos y transporte por agua. Aparece también la Agencia Nacional de Cine (ANCINE), creada en 2001, que, aunque es normalmente incluida en la nómina de agencias reguladoras, no cumple, a nuestro juicio, los requisitos de una auténtica agencia de este tipo. El proyecto de ley para la creación de la Agencia Nacional de Aviación Civil, que regulará la aeronáutica civil y aeropuertos, se encuentra en trámite ante el Congreso Nacional (ver Tabla N° 1).

Tabla N° 1
Brasil. Agencias reguladoras

Agencia	Instrumento y fecha de creación
ANEEL - Agencia Nacional de Energía Eléctrica	Ley N° 9.427 del 26 de diciembre de 1996
ANATEL - Agencia Nacional de Telecomunicaciones	Ley N° 9.472 del 16 de julio de 1997
ANP - Agencia Nacional de Petróleo	Ley N° 9.478 del 6 de agosto de 1997
ANVISA - Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria	Ley N° 9.782 del 26 de enero de 1999
ANS - Agencia Nacional de Salud Suplementaria	Ley N° 9.961 del 28 de enero de 2000
ANA - Agencia Nacional de Aguas	Ley N° 9.984 del 17 de julio de 2000
ANTT - Agencia Nacional de Transportes Terrestres	Ley N° 10.233 del 5 de junio de 2001
ANTAQ - Agencia Nacional de Transportes Acuáticos	Ley N° 10.233 del 5 de junio de 2001
ANAC - Agencia Nacional de Aviación Civil	Creación en trámite

Fuente: Núcleo de Estudios de Regulación, de la Escuela Brasileña de Administración Pública y de Empresas (EBAPE) de la Fundación Getulio Vargas (FGV).

En Argentina, causas semejantes producen un proceso similar. También en este caso, los marcos y autoridades reguladores fueron establecidos, en general, después de las privatizaciones. Por ello, las

condiciones de adquisición y los derechos contractuales de los prestatarios fueron fijados antes de que existieran las instancias de regulación y control (Karol, 2003: 39; Serafinoff, 2003: 1).

La Comisión Nacional de Comunicaciones fue creada en 1996 a partir de la fusión de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, creada en 1990, y la Comisión Nacional de Correos y Telégrafos. En 1992 se establecen los entes reguladores de la electricidad (ENRE), del gas (ENARGAS) y de obras y servicios sanitarios (ETOSS) -este último para regular los servicios de agua y saneamiento en la ciudad de Buenos Aires y en trece partidos de la provincia de Buenos Aires. En 1992 surge el Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP) y el Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI). El Órgano de Control de las Concesiones de la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires (OCCRABA) fue creado en 1993. En 1996 nacen el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA) y la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT). El Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA) data de 1997, al igual que la Autoridad Reguladora Nuclear (ver Tabla N° 2).

Tabla N° 2
Argentina. Autoridades reguladoras

Ente o comisión reguladora	Instrumento y fecha de creación
Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC)	Decreto N° 1885/90; Decreto N° 660/96
Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE)	Ley N° 24.076 de 1992
Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS)	Ley N° 24.065 de 1992
Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS)	Decreto N° 999/92
Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP)	Decreto N° 2736/92
Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI)	Decreto N° 1994/93
Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA)	Ley N° 24.583 de 1995
Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT)	Decreto N° 660/96
Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA)	Decreto N° 375/97
Autoridad Regulatoria Nuclear	Ley N° 24.804 de 1997
Órgano de Control de las Concesiones de la Red de Accesos a la Ciudad de Buenos Aires (OCCRABA)	Decreto N° 1994/93

Fuente: Núcleo de Estudios de Regulación, de la EBAPE/FGV.

Del enunciado de autoridades reguladoras de los dos países surge una diferencia importante: mientras en Brasil todas las agencias fueron creadas por ley, en la Argentina la mayoría fue creada por decreto. Ello implica, en opinión de Oscar Oszlak y Ruth Felder (2000), una condición negativa en la medida en que el debate parlamentario estuvo ausente en las definiciones iniciales sobre el control de los servicios. En el caso de los entes creados por ley habría una mayor legitimidad y permanencia del instrumento legal, en tanto que en los creados por decreto este tipo de instrumento los tornaría más fácilmente alterables.

3. Autoridades reguladoras provinciales o estatales

Tanto Argentina como Brasil son países federales, por lo que existen atribuciones concurrentes, en materia de servicios públicos, entre el gobierno federal y los gobiernos estatales o provinciales. En consecuencia, las provincias y estados miembros crearon autoridades reguladoras independientes.

En Brasil, diecinueve estados y el Distrito Federal establecieron, hasta ahora, sus respectivas agencias reguladoras (ver Tabla N° 3). Se trata, en general, de entidades de regulación multisectorial relacionadas con los servicios que la Constitución Federal considera de ámbito estadual o que deben ser prestados conjuntamente con el gobierno federal (electricidad, gas, saneamiento y transporte, entre otros). Dos estados, São Paulo y Paraíba, han creado agencias sectoriales.

Tabla N° 3
Brasil. Agencias reguladoras estatales

Sigla de la agencia	Estado	Servicios
•AGEAC	Acre	Varios
•AAGISA	Paraíba	Saneamiento
•AGEEL	Paraíba	Electricidad
•AGEPAN	Mato Grosso do Sul	Varios
•AGER/MT	Mato Grosso	Varios
•AGERBA	Bahía	Varios
•AGERGS	Río Grande do Sul	Varios
•AGR	Goiás	Varios
•ARCE	Ceará	Varios
•ARCON	Pará	Varios
•ARSP	Distrito Federal	Varios
•ARPE	Pernambuco	Varios
•ARSAL	Alagoas	Varios
•ARSAM	Amazonas	Varios
•ARSEP	Río Grande do Norte	Varios
•ASEP-RJ	Río de Janeiro	Varios
•ASES	Sergipe	Varios
•CSPE	São Paulo	Electricidad y gas
•ARTESP	São Paulo	Transporte
•ASTINS	Tocantins	Varios
•SC/ARCO	Santa Catarina	Varios
•AGESP	Espírito Santo	Varios

Fuente: Núcleo de Estudios de Regulación, de la EBAPE/FGV.

En Brasil existen, también, agencias reguladoras municipales a las que les incumbe el servicio de saneamiento básico y, en algún caso, el transporte municipal².

Las diversas agencias brasileñas crearon una asociación de derecho privado denominada Asociación Brasileña de Agencias de Regulación (ABAR), con el propósito de cooperar mutuamente y realizar actividades de coordinación.

Las provincias argentinas también establecieron entes reguladores, sectoriales en algunos casos y, en otros, multisectoriales. Así, por ejemplo, las empresas eléctricas con concesión nacional son reguladas por el ENRE, y las que poseen concesiones otorgadas por las provincias tienen como autoridad reguladora a los entes provinciales. Los principales entes son:

- Ente Regulador de Servicios Públicos y Otras Concesiones, Catamarca
- Ente Regulador de Servicios Públicos (ERSEP), de Córdoba
- Ente Provincial Regulador de Energía Entre Ríos (EPRE), Entre Ríos
- Ente Regulador de Obras y Servicios Públicos (EROSP), Formosa
- Ente Único de Control de Privatizaciones (EUCOP), La Rioja
- Ente Provincial Regulador Eléctrico (EPRE), Mendoza
- Ente Regulador de los Servicios Públicos (ENRESP), Salta
- Ente Provincial Regulador de la Electricidad (EPRE), San Juan
- Comisión Reguladora Provincial de la Energía Eléctrica (CRPEE), San Luis
- Ente Regulador de Energía Santiago del Estero (ENRESE), Santiago del Estero
- Ente Provincial Regulador de la Energía Eléctrica de Tucumán (EPRET), Tucumán
- Organismo de Control de Energía Eléctrica de la Provincia de Buenos Aires
- Organismo Regulador del Agua Bonaerense (ORAB)
- Ente Provincial Regulador Energético (EPRE), Mendoza

Además de las exigencias derivadas del sistema federal y de la consiguiente distribución de competencias entre el gobierno nacional y los entes federados, la necesidad de descentralizar forma parte de las características de una buena administración. Los servicios públicos regulados deben ser provistos en todo el territorio nacional por lo que la autoridad reguladora y fiscalizadora debe velar de forma permanente por su continuidad y calidad.

En la práctica concreta de ambos países, la descentralización no se ha procesado con la celeridad deseada por dificultades de implementación o, simplemente, por falta de empeño político o gerencial. En la Argentina, sólo ENARGAS avanzó en ese sentido a través de la creación de representaciones regionales. CNRT y ENRE funcionan centralizadamente en la Capital Federal. CNRT cuenta con delegados regionales en la mayoría de las capitales provinciales para la presentación de reclamos sobre los servicios telefónicos y postales, los que se tramitarán ante el órgano central. ETOSS -cuya área regulada se limita a la ciudad de Buenos Aires y a trece municipios de la provincia del mismo nombre- tiene una única sede ubicada en el centro de aquella ciudad.

En Brasil, ANEEL y ANATEL han descentralizado sus actividades, al igual que ANA y ANS. No es el caso de ANP. ANEEL delegó la fiscalización de los servicios e instalaciones eléctricas en las agencias estatales, a través de convenios que firmó con la mayoría de ellas. Para la realización de dicho servicio, ANEEL transfiere a las agencias estatales parte de los recursos financieros provenientes de la tasa de fiscalización. El caso de la Agencia Nacional de Aguas (ANA) es interesante porque la actividad fue descentralizada a través de los llamados Comités de Gestión de Cuenca Hidrográfica, constituidas por los estados y municipios beneficiados por el río de que se trata, las asociaciones de usuarios, organizaciones ambientalistas, etc.³ Hasta la fecha han sido constituidos 84 comités de ese tipo⁴.

4. Funciones de las autoridades reguladoras

En ambos países, las autoridades reguladoras tienen, en general, las funciones de regular, mediar, arbitrar, fiscalizar y sancionar.

La función reguladora es una actividad esencial del gobierno. Incluye la actividad reglamentaria, es decir, la actividad de establecer normas destinadas a organizar la convivencia social en función de los objetivos trazados por el Estado. Pero es más que ello, pues comprende, también, actividades coercitivas, de adjudicación, de coordinación y de organización, funciones de fiscalización, punitivas, de mediación y arbitraje, así como asesoramiento del poder central (cfr. Marques Neto, 2002b: 15). Los objetivos de dicha acción son, en primer lugar, los establecidos en la carta constitucional y, en consonancia con ellos, todos aquellos determinados por las diversas políticas públicas. En este sentido amplio, se trata de todas las acciones estatales de intervención en los sectores sociales y económicos determinados por la legislación. La regulación puede cohibir comportamientos para prevenir la ocurrencia de actividades no deseadas o puede incentivar conductas para promover o facilitar acciones deseables.

En un sentido más estricto, se trata de la actividad normativa atribuida a un organismo especial para alcanzar los objetivos que a él corresponden. De tal forma, cada agencia reguladora tiene la capacidad normativa necesaria para el cumplimiento de los fines establecidos en sus normas de creación. Todas las autoridades reguladoras, como es obvio, tienen esta facultad.

Las autoridades reguladoras argentinas y brasileñas a que nos hemos referido tienen la misión de conciliar los intereses de por lo menos tres sectores interesados, involucrados en el servicio o actividad que ellas regulan. Ellos son los concesionarios u operadores, los usuarios y consumidores, y el propio Estado. Se supone que el regulador debe actuar objetivamente, procurando evitar o amortiguar los conflictos entre dichos intereses, salvaguardando los derechos y exigiendo las obligaciones de cada uno de ellos.

Dicha mediación puede ser preventiva, sancionando normas que eviten los conflictos y satisfagan los intereses legítimos de cada actor del proceso. Puede ser, también, una mediación efectiva de los conflictos suscitados.

Cuando la mediación no sea suficiente para resolver el conflicto, la autoridad reguladora podrá arbitrar entre los diversos intereses en pugna.

La capacidad mediadora y de arbitraje se torna más compleja cuando, como en el caso de algunos sectores en Brasil, tales como electricidad o petróleo, la agencia debe actuar sobre un mercado en que compiten concesionarias privadas y estatales. La necesidad de independencia se agudiza pues un Estado actuando como juez y parte perdería credibilidad y perjudicaría irremediablemente la actividad reguladora.

Las autoridades reguladoras argentinas y brasileñas tienen la función de fiscalizar, es decir, supervisar el efectivo cumplimiento de las normas y decisiones que emanan de ellas. Esta función es, en general, la de más difícil cumplimiento. En efecto, diseñar modelos de fiscalización adecuados y eficaces es una ardua tarea pues ella implica una presencia constante del sistema fiscalizador en cada punto del territorio nacional en que deban observarse las normas.

Finalmente, ellas tienen la función de sancionar el incumplimiento de sus normas y decisiones, aplicando las penas que la legislación permite. Precisan, como es obvio, del concurso de la autoridad judicial para la ejecución de las sanciones.

5. Finalidades de las autoridades reguladoras

En ambos países, la legislación y sus exposiciones de motivos establecen que la regulación debe ser hecha en pro de la defensa de la competencia y de la protección del usuario y consumidor. Cuando en Brasil comenzó el proceso de organización de las agencias reguladoras, el Consejo de Reforma del Estado estableció los siguientes objetivos de la función reguladora: promover y garantizar la competitividad de los mercados; garantizar el derecho de los consumidores y usuarios de los servicios públicos; estimular la inversión privada, nacional y extranjera; propender a la calidad y seguridad de los servicios públicos, al menor costo posible; garantizar la adecuada remuneración de las inversiones realizadas por las empresas prestadoras de servicios; dirimir conflictos entre consumidores y usuarios, de un lado, y empresas prestadoras de servicios, del otro; y prevenir el abuso de poder económico por agentes prestadores de servicios públicos⁵.

No obstante esos propósitos, en el momento de la creación de las autoridades de regulación predominaba, en Argentina y Brasil, un discurso fundamentalista en lo que hace al mercado y sus virtudes. Se suponía o se predicaba que el mercado resolvía todos los problemas. Bastaban las “soluciones de mercado” para que el aparato estatal y los servicios públicos alcanzasen sus objetivos. Por ello, las agencias y entes tuvieron como finalidad principal -y casi única- la protección e, inclusive, la promoción de la competencia⁶.

Así, por ejemplo, la agencia brasileña de telecomunicaciones, ANATEL, debía propender a la creación de empresas en cada uno de los mercados regionales de telefonía móvil y telefonía fija. ANEEL, la agencia de electricidad del mismo país, establece que su misión institucional es “Proporcionar condiciones favorables para que el mercado de energía eléctrica se desarrolle con equilibrio entre los agentes y en beneficio de la sociedad”.

Es verdad que en los dos países se estaba procesando la transición desde monopolios o cuasi-monopolios estatales hacia un mercado en que competirían diversos operadores y que, por lo tanto, era necesario reforzar esa intención a través de la función reguladora. Pero, en la práctica, se descuidó la protección del usuario y consumidor.

En lo que hace a esta finalidad, la Constitución Nacional argentina establece en su artículo 42 que los marcos reguladores de los servicios públicos de competencia nacional deben prever, en los organismos de control, la participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las

provincias interesadas. En la práctica, solamente ETOSS creó una instancia participativa⁷. También la Ley N° 24.240/1993 de defensa del consumidor contiene un capítulo que fija pautas para los casos en que la prestación de servicios públicos genere situaciones conflictivas con los usuarios. Los reclamos recibidos por otras agencias, como la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor, son remitidas al ente regulador para su tratamiento respectivo (Thwaites y López, 2003: 91). Serafinoff (2003) presume que una vez estabilizadas las condiciones generales en las cuales se establecieron las empresas privadas prestatarias de servicios públicos, podrá esperarse un funcionamiento de las autoridades reguladoras más acorde a los intereses de los usuarios.

En Brasil, la protección de los intereses de los usuarios se verificó más rápidamente por influencia de un sistema de protección al consumidor más antiguo y, por lo tanto, más maduro⁸. Además de la intervención activa de los entes públicos de defensa del usuario, el trabajo de esos mismos entes fue creando una conciencia de autodefensa del consumidor que ayudó a instalar ese espíritu respecto a los servicios públicos. No obstante, aún es incipiente la recurrencia a las agencias reguladoras para la protección de los derechos mencionados, aunque en ciertas jurisdicciones se han registrado avances importantes⁹.

Existe una rica elaboración teórica sobre los derechos y la propia definición del usuario-consumidor-cliente-ciudadano, alimentada, sobre todo por la legislación y práctica del sistema británico. Es necesario que el usuario sea considerado como cliente, es decir, debe recibir aquello que espera en su relación comercial con el proveedor, pero lo fundamental es que, en la vinculación con el servicio público, la persona sea respetada en sus derechos de ciudadano. Esto último implica el respeto a las características constitutivas de los servicios públicos: obligatoriedad, universalidad, continuidad, calidad, regularidad, uniformidad e igualdad. Karol (2003: 47) incluye, en esa relación de derechos, los siguientes: “libre accesibilidad al consumo; cumplimiento de umbrales y normas uniformes de calidad a la recepción para prestaciones equivalentes en toda la red; la compensación de desventajas relativas que, como las tarifas diferenciales según la distancia, terminan afectando desproporcionadamente a estratos de más bajos ingresos de la población y/o, directa o indirectamente con ello, a determinadas localizaciones espaciales; la eficiencia asignativa de recursos, resultados e incrementos de productividad; la garantía de equidad distributiva; protección frente a cláusulas abusivas o tarifas irrazonables”.

La práctica internacional y la legislación que de algún modo obliga a todas las instituciones públicas, mandan o presuponen que, en las funciones de regulación, deba también considerarse, en todos los casos, la defensa del medio ambiente y la protección de la salud pública. La experiencia británica, por ejemplo, establece que la regulación descansa sobre un trípode constituido por la protección de la competencia, del usuario-ciudadano y del medio ambiente.

Todas estas finalidades se orientan hacia el fin último del aparato público que es el de promover y proteger el interés público. Las autoridades reguladoras deben procurar conciliar los intereses de cada uno de los sectores interesados en el proceso, guardando el bienestar general y el interés público como orientación final.

6. Características de las agencias, comisiones y entes reguladores

La legislación y la práctica de las autoridades reguladoras les atribuyen las características de independencia, transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad, competencia definida, autonomía financiera y gerencial, y excelencia técnica. Todas ellas son indispensables para asegurar su funcionamiento eficaz. De las propias agencias y de la capacidad de su dirección depende que dichas características se tornen efectivas. Veamos cómo cada uno de los países ha procurado asegurar esos atributos.

- *Independencia*. Esta característica -también denominada “autonomía”- es primordial en todos los nuevos ambientes regulatorios. Ella implica la necesaria objetividad y neutralidad de la autoridad

reguladora frente a los diversos intereses, encarnados en actores, que ella debe regular, mediar y arbitrar.

En la Argentina son mayores las dificultades para asegurar la autonomía de los entes reguladores en la medida en que no ha habido criterios uniformes para el instrumento de creación (ley o decreto), forma de designación de los directores, composición del ente y de su directorio, etc. (Spiller, 1999: 9-10; Oszlak y Felder, 2000: 24; Thwaites y López, 2003: 76-80; Urbiztondo, Artana y Navajas, 1998: 8-9). Los directores son designados por el Poder Ejecutivo, pero en los casos de ENRE y ENARGAS el Congreso Nacional participa del proceso de nombramiento y remoción de los directores. En dichos entes existe un mandato de cinco años, renovable, y los términos de cada director no deben ser coincidentes. Para todos los entes, la remoción de los directores debe ser fundamentada.

Los directores de CNRT y CNC que cesan en sus funciones no pueden ocupar, durante un lapso fijado por las normas respectivas, cargos en empresas con intereses vinculados a la actividad de dichos entes. Nada se especifica respecto a los otros entes a no ser las condiciones generales previstas en el régimen de incompatibilidades de los servidores públicos.

En Brasil, la independencia se preserva a través de la prescripción de que las agencias reguladoras sólo pueden ser creadas y modificadas por ley del Poder Legislativo federal o estadual; a través de la forma de nombramiento de los directores por el presidente de la República, pero con la autorización del Poder Legislativo; de la figura del mandato fijo de los directores, que no debe ser coincidente ni con el de la autoridad que lo nombró ni con el de sus pares; de la determinación de que sus decisiones son definitivas en sede administrativa, es decir, que no pueden ser recurridas ante la autoridad administrativa.

Las normas de las agencias reguladoras brasileñas determinan un período de “cuarentena”, generalmente de un año, para los ex-directores. Durante ese lapso, no pueden ocupar cargos o mantener vínculos contractuales con organizaciones que tengan intereses vinculados a la actividad de las agencias.

- *Transparencia.* En ambos países se ha buscado un amplio conocimiento de las decisiones regulatorias, tanto en el proceso decisorio como en la publicidad de las mismas. Ambos incorporan los mecanismos de audiencia y consulta pública¹⁰. Brasil ha sido más cuidadoso en otorgar participación a los diversos sectores involucrados, en los órganos de asesoramiento, dirección y gestión de las agencias.

En ambos países, las autoridades de regulación han utilizado de forma bastante eficaz las posibilidades que brinda la informática, tales como sitios interactivos de Internet que permiten un seguimiento adecuado de la actividad de la entidad y de cada uno de sus procesos. En ese sentido, los sitios *web* de las autoridades de regulación son, en general, buenos ejemplos de *e-government*.

- *Competencia definida.* Es indispensable que la autoridad de regulación tenga perfectamente definidas sus atribuciones y su campo de actuación. Si así ocurre, su capacidad de dictar normas, fiscalizar su cumplimiento y sancionar se verán reforzadas. La indefinición, sea por indeterminación de la norma sea por superposición con otros organismos, puede generar conflictos que pondrán en peligro la autoridad de la agencia o ente.

Ello ocurrió en Brasil en tiempos recientes, cuando ANEEL, la agencia de electricidad, fue acusada de invadir la competencia del ministerio en materia de formulación de políticas. En efecto, la agencia no debe formular políticas y sí implementar y ejecutar. La agencia se defendió diciendo que había un vacío de poder pues el ministerio tampoco determinaba cursos de acción y que ella debía resolver los conflictos existentes. Los conflictos jurisdiccionales -entre gobierno federal, estados y municipios- van siendo resueltos por medio de convenios entre los diferentes niveles gubernamentales.

- *Autonomía financiera y gerencial.* La autonomía en este campo es decisiva para asegurar, entre otros aspectos, la independencia de la agencia. En efecto, si ella es dependiente de las transferencias del gobierno central, su posibilidad de actuación objetiva y neutra se verá dificultada.

Debe, así mismo, disponer libremente -dentro de las prescripciones legales- de los recursos humanos, físicos y financieros.

En los dos países, las autoridades de regulación disponen de recursos propios derivados de tasas de regulación y fiscalización cobradas a los operadores y usuarios¹¹. Sin embargo, en la práctica, el Poder Ejecutivo de ambos países dispone a su arbitrio de los fondos recibidos por los entes o agencias.

En materia de autonomía gerencial, cuatro de las agencias federales brasileñas (ANEEL, ANA, ANVISA y ANS) tienen la obligación legal de negociar contratos de gestión con el gobierno central. Estos contratos determinan los objetivos y metas de actuación de las agencias, y su control administrativo es ejercido sobre los resultados alcanzados.

- *Excelencia técnica.* Las autoridades de regulación son organismos especializados en razón de su competencia técnica. El cumplimiento de esta misión y su credibilidad ante los actores regulados y frente a la comunidad en general, se consolidarán en la medida que dispongan de cuadros técnicos de alta calificación profesional. Los cuadros técnicos de la autoridad de regulación deben dominar los mecanismos de funcionamiento del sector, entender cabalmente las formas de actuación del mercado, conocer profundamente las formas de protección de los derechos del usuario y dominar el instrumental administrativo que les permita diseñar y utilizar modelos de regulación y fiscalización.

El mismo razonamiento cabe para quienes ocupan los cargos de directores de las autoridades de regulación. En la Argentina se critica la ligazón política y, en muchos casos, la falta de independencia respecto al gobierno de turno. La conformación de los cuerpos directivos respondería, en general, a la lógica del reparto de cargos entre fuerzas políticas (cfr. Thwaites y López, 2003: 82).

Otro tanto ocurre en Brasil, a pesar de que el Senado nacional examina y aprueba los candidatos a director de agencia. Aunque en algunos casos el alto cuerpo legislativo no aceptó los candidatos propuestos por el Poder Ejecutivo, se le critica la falta de rigor de análisis respecto a la capacidad técnica del postulado.

7. Control sobre las autoridades reguladoras

En materia de control, se insiste en la necesidad de preservar la autonomía de las autoridades de regulación en lo que hace a su actividad de implementar, regular y controlar las políticas públicas determinadas por el Poder Ejecutivo. Este postulado requiere, como es obvio, que tales políticas existan. Ocurre con frecuencia que los propósitos presidenciales o ministeriales no son claros o, simplemente, no fueron enunciados.

Se sostiene, en ambos países, que los procesos de disminución del aparato estatal vividos en la década del noventa, han debilitado la gobernabilidad del Estado central en lo que se refiere a la existencia de cuadros técnicos capaces de formular políticas coherentes y eficaces. Esto ha llevado a que, en algunos casos, las entidades reguladoras se vean forzadas a tomar decisiones para resolver problemas urgentes. Así, en Brasil, el propio Tribunal de Cuentas observa que, por omisión del Consejo Nacional de Política Energética, las agencias reguladoras ANEEL y ANP han excedido sus competencias de meros implementadores de la política energética sectorial.

Cuando se sostiene la necesidad de independencia de las autoridades de regulación se hace referencia al ejercicio de sus competencias reguladoras que sólo podrán ser examinadas y revisadas por el Poder Judicial. Ello no obsta el control de los otros poderes del Estado sobre los aspectos administrativos y financieros de su funcionamiento como entidad estatal.

Ambos países han incorporado explícitamente las normas sugeridas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) para la auditoría de la regulación económica¹².

En Brasil, las agencias están vinculadas al ministerio del respectivo sector. Están sujetas al control del Poder Legislativo y del Tribunal de Cuentas, órgano vinculado técnicamente al Congreso. El Tribunal ejerce el control externo de las agencias a través de la Secretaría de Fiscalización de la

Desestatización. El control interno es efectuado por la Secretaría Federal de Control Interno, órgano del Poder Ejecutivo, que controla los aspectos relacionados con la gestión presupuestaria, patrimonial, compras y similares.

Los entes argentinos son controlados principalmente por el Congreso Nacional a través de dos vías: 1) La Comisión Bicameral de Seguimiento de la Reforma del Estado y las Privatizaciones, creada por la Ley N° 23.696 de Reforma del Estado, que es un organismo compuesto por seis miembros de cada una de las cámaras con el objeto de seguir la aplicación de dicha Ley e informar a los poderes del Estado. 2) El control *externo* es ejercido por la Auditoría General de la Nación (AGN), que es un órgano técnico, funcionalmente autónomo, que se encuentra dentro del área del Congreso de la Nación, y tiene como competencia el control de las privatizaciones y de los entes reguladores. Desde la Gerencia General de Entes Reguladores, audita los estados contables y la gestión. Emite informes de auditoría y dictámenes de estados contables de los entes reguladores que son comunicados a los propios entes, a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas -órgano bicameral que controla la AGN- y a los ministerios que tienen a su cargo el control de la privatización de que se trate.

El control *interno* de todos los entes reguladores es efectuado por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), órgano de control interno del Poder Ejecutivo Nacional, cuya función es dictar y aplicar normas de control interno, las que deberán ser coordinadas con la AGN. La SIGEN es una entidad con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera, dependiente del presidente de la Nación.

En Brasil se ha establecido que el vínculo entre algunas agencias (ANEEL, ANA, ANVISA y ANS) y el Poder Ejecutivo se regula por medio de contratos de gestión. Este instrumento permite una relación más fluida entre ambas partes y permite una mayor autonomía gerencial de la agencia, que será controlada en función de sus resultados y no de sus procesos. El Tribunal de Cuentas acepta esta modalidad de control, aunque formula algunas observaciones. Entre otras, aconseja rever las metas que constan en el contrato de gestión con ANEEL a fin de que los indicadores reflejen productos y no procesos, para que los indicadores y metas se vinculen a las acciones de la agencia y no al resultado de esas acciones. Por ejemplo, una de las metas está relacionada con el número de concesiones licitadas, cuando lo correcto sería la cantidad de MW efectivamente concedidos.

8. Modificaciones propuestas por el nuevo gobierno brasileño

El gobierno iniciado en 2003 decidió mantener las agencias reguladoras con todas sus características y funciones, pero postula algunas modificaciones. Ellas están contenidas en un anteproyecto de ley que fue sometido a consulta pública en el mes de octubre de 2003 y posteriormente enviado al Congreso Nacional para su tratamiento.

Los principales puntos planteados por la propuesta del gobierno Lula son¹³:

a) Debe haber una clara distinción entre la actividad de elaboración de políticas públicas, reservada a los ministerios, y la de regulación, implementación y ejecución de las mismas, que es materia de las agencias reguladoras. En tal sentido, el proyecto devuelve a los ministerios la facultad de elaborar y publicar edictos de licitación, así como redactar y firmar los contratos de concesión, y otorgar permisos y autorizaciones. Las agencias tendrían la incumbencia de poner en práctica y fiscalizar las políticas emanadas del Poder Ejecutivo.

b) Se considera necesario unificar la forma de adoptar decisiones por parte de las agencias. Los directorios deben decidir en forma colegiada, con excepción de ANVISA y ANS en las que cada director puede decidir por sí solo con posibilidad de interposición de recursos ante el directorio colegiado.

c) El proyecto extiende a todas las agencias la obligación de realizar consultas y audiencias públicas antes de decidir cuestiones relevantes, tales como proyectos de actos normativos y alteración de normas administrativas que afecten los derechos de agentes económicos, consumidores o usuarios.

A fin de disminuir la asimetría de información que normalmente afecta a los diferentes interesados, se establece la posibilidad de que las asociaciones de protección del consumidor indiquen a las agencias un especialista calificado para que las asesore, especialista que deberá ser financiado por la agencia. Las opiniones formuladas en consulta pública confieren el derecho de obtener respuesta fundamentada de la agencia.

d) Se extiende a todas las agencias la obligación de negociar y firmar contratos de gestión con el poder central, los que deberán especificar metas, plazos e indicadores, estimación de recursos presupuestarios y cronograma de desembolso, y otros elementos que permitan el control de desempeño de la agencia.

e) Todas las agencias deberán tener, a ejemplo de lo que ya ocurre en algunas de ellas, un “*ombudsman*” u “oidor”, nombrado por el presidente de la República, con mandato de dos años, para velar por la calidad y recibir e investigar los reclamos de los usuarios, sea contra el desempeño de la agencia o contra la actuación de las entidades reguladas.

f) El proyecto de ley estimula la cooperación e interacción operativa con los órganos de defensa de la competencia, estableciendo formas concretas de actuación conjunta. Incentiva, también, la coordinación con los entes estaduales de regulación, promoviendo la descentralización siempre que sea posible.

g) Finalmente, el proyecto unifica, en cuatro años, el plazo del mandato de los consejeros y directores de las agencias reguladoras.

9. Conclusiones: autoridades reguladoras y gestión pública democrática

Las autoridades independientes de regulación -entes y agencias reguladoras- son objeto de una cierta desconfianza que parte de su identificación con los principios e ideas que motivaron los procesos de privatización. Es posible demostrar que la existencia de este tipo de entidad será cada vez más imprescindible. Prueba concluyente, al respecto, es la directiva de la Unión Europea que exige que todos los países creen autoridades independientes de regulación, por lo menos en las áreas de electricidad y telecomunicaciones. Ello, inclusive, en los países que mantienen monopolios legales en tales sectores.

Pero lo que es importante subrayar es que la figura de las agencias y las formas de regular descritas en este artículo son una novedad importante en materia de gestión pública democrática. En efecto, como se ha visto, ellas incorporan elementos esenciales de esa forma de administrar, tales como la participación ciudadana en las decisiones y en el control, la descentralización, el funcionamiento contractual de la administración pública -que sustituye las formas jerárquicas tradicionales-, la consideración de la figura del cliente-usuario-ciudadano, la construcción y uso de indicadores de calidad y de desempeño físico y financiero, y la incorporación clara de formas de salvaguardar el interés público frente a eventuales interferencias políticas indebidas o tentativas de cooptación por intereses sectoriales.

Las autoridades independientes de regulación establecen una nueva forma de relación entre Estado y sociedad. Bien organizadas no perturban el modelo de Estado democrático de derecho, pues poseen plena legitimidad democrática y constituyen un avance en la consolidación de una democracia de consenso y de participación de la sociedad civil en la elaboración de las políticas públicas.

Apéndice

Es corriente mencionar, en materia de protección del usuario, las Cartas del Ciudadano (*Citizen's Chart*) promulgadas en el Reino Unido a partir de 1991. Un caso muy interesante de enunciación -y consecuente protección- de los derechos del cliente-ciudadano es el practicado por el estado brasileño de Río Grande do Sul.

En 1998, la legislatura de dicho estado sancionó por unanimidad el Código Estadual de Calidad de los Servicios Públicos, que establece parámetros mínimos de calidad de los siguientes servicios de naturaleza pública: energía eléctrica, agua y alcantarillado, telecomunicaciones, salud pública, educación básica, seguridad pública, protección del medio ambiente, transporte, justicia y asistencia social básica¹⁴.

El mismo ordenamiento determina que los objetivos finales deben ser la universalización de los servicios públicos, la continuidad de los mismos, la rapidez en restablecer los servicios eventualmente interrumpidos, la calidad de los bienes y servicios públicos, la disminución de los niveles de pérdida de productos, y la calidad del ambiente y de vida de la población.

Para ello, la agencia estadual de regulación (AGERGS) y la Secretaría de Coordinación y Planeamiento establecen los indicadores y metas, sobre la base de los parámetros enunciados por la ley. Por otra parte, existe un cuadro de usuarios voluntarios que votan los índices y metas establecidos por el código y pueden proponer nuevos indicadores y metas. Los mismos son después enviados por la agencia estadual y la Secretaría de Coordinación y Planeamiento para la aprobación del Poder Legislativo estadual, que los incluye en la ley de los presupuestos anuales. Para ser usuario voluntario basta reunir determinadas condiciones e inscribirse. La ley fija, también, premios y sanciones.

Notas

¹ Para un análisis detallado de los procesos de privatización en Argentina y Brasil, véase: Saravia, Enrique (1996), *Procesos de privatización en Argentina y Brasil: consecuencias en materia de desempeño empresarial y mercado de trabajo*, Ginebra, OIT (publicado también en: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 4, Caracas, julio 1995, pp. 81-142); así como Saravia, Enrique (1997), “Privatization in Latin America: Private Sector Participation in Water, Gas and Electricity Utilities. Impact on Labor and Utility Companies Performance”, en *Labour and Social Dimensions of Privatization and Restructuring (Public Utilities: Water, Gas, Electricity)*, Loretta de Luca (ed.), Geneva, OIT.

² Las ciudades de Cachoeiro de Itapemirim (estado de Espírito Santo), Campo Grande (estado de Mato Grosso do Sul), y Natal (estado de Río Grande do Norte), fueron las primeras que constituyeron agencias reguladoras municipales.

³ De acuerdo con la legislación pertinente, los Comités de Gestión de Cuenca Hidrográfica tienen por objetivo la gestión participativa y descentralizada de los recursos hídricos en el respectivo territorio, armonizando los conflictos y promoviendo la multiplicidad de usos del agua, respetando el dominio de las aguas, integrando las acciones del gobierno federal, los gobiernos de los estados y de los municipios, propiciando el respeto a los diversos ecosistemas naturales, promoviendo la conservación y recuperación de los cuerpos de agua, y garantizando la utilización racional y sustentable de los recursos para la manutención de la calidad de vida de la sociedad local.

⁴ Ver sitio de la Agencia Nacional de Aguas (ANA) en <http://www.ana.gov.br>, 10-09-2003.

⁵ Recomendación Oficial de mayo de 1996. El Consejo de Reforma del Estado integraba el Plan de Reforma del Estado del gobierno Cardoso, como instancia autónoma de consulta a la sociedad civil (cfr. Farias y Ribeiro, 2002: 83).

⁶ En ambos países existen conflictos aún no totalmente solucionados entre las autoridades de regulación y los órganos de defensa de la competencia.

⁷ La Comisión de Usuarios de ETOSS, establecida en 1999, está compuesta por un representante con voz y voto de cada una de las entidades de usuarios que cumplen los requisitos determinados por la Ley de Defensa del Consumidor. El presupuesto del ente le asigna una suma mensual para su funcionamiento. El ETOSS debe someter a su consideración las propuestas de modificación de los regímenes tarifarios, planes de inversión o expansión de servicios y reglamentos de atención a los

usuarios, entre otros. La Comisión puede pronunciarse sobre otros asuntos que estime relevantes para los intereses de los usuarios. Sus dictámenes no son vinculantes (cfr. Thwaites y López, 2003: 105).

⁸ El Código de Defensa del Consumidor del Brasil (Ley N° 8.078 de 1990) establece el Sistema Nacional de Defensa del Consumidor (SNDC) integrado por los órganos federales, estatales, del Distrito Federal y municipales, y las entidades privadas que tienen por finalidad la defensa del consumidor. El organismo de coordinación es el Departamento Nacional de Defensa del Consumidor, de la Secretaría Nacional de Derecho Económico del Ministerio de Justicia. En cada estado y en muchos municipios existe un órgano denominado “Procon” que recibe y procesa los reclamos de los usuarios. Su funcionamiento es, en general, eficaz.

⁹ Así, por ejemplo, el estado de Río Grande do Sul estableció un sistema original y efectivo de control de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, con activa participación de los usuarios. En apéndice a este artículo incluimos una breve noticia sobre dicho sistema.

¹⁰ Thwaites y López (2003: 100) critican la reglamentación argentina que establece una participación meramente consultiva del usuario, lo que restringe la posibilidad de utilizar las audiencias como medio de concertación. No se especifican, tampoco, plazos para la publicación de la convocatoria ni para emitir resoluciones después de la audiencia.

¹¹ En Argentina, CNC, ENARGAS y ENRE reciben tasas de inspección y control por los diversos agentes del sistema, así como los montos de las multas que aplican. ETOSS aplica un porcentaje sobre la tarifa cobrada a cada usuario. En Brasil, la ley de creación de cada una de las agencias reguladoras establece una tasa específica que será pagada por los concesionarios u operadores.

¹² Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Grupo de Trabajo sobre Auditoría de Privatizaciones. Lineamientos para la mejor práctica en la auditoría de la regulación económica, <http://www.nao.gov.uk/intosai/wgap/ecregguidelinessp.htm>, 10-02-2004.

¹³ Brasil. Presidência da República. Casa Civil (2003), Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro: relatório do Grupo de Trabalho Interministerial, Brasília, Presidência da República, mimeo.

¹⁴ Ley N° 11.075 del 6 de enero de 1998, que instituye el Código Estadual de Calidad de los Servicios Públicos.

Bibliografía

Argentina:

Abeles, Martín; Forcinito, Karina; y Schorr, Martín (2002), Regulación del mercado de telecomunicaciones: límites e inconsistencias de la experiencia argentina frente a la liberalización, Buenos Aires, FLACSO, mimeo.

Azpiazu, Daniel (1998), “Marcos regulatorios, tarifarios y evolución de los precios relativos durante la convertibilidad”, Buenos Aires, FLACSO; Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (Documento de Trabajo N° 4).

Colomé, Rinaldo A. (1997), “Cambios institucionales en comunicaciones y nuevas tarifas telefónicas”, en *Actualidad Económica*, Año 7 N° 36, Córdoba, ene.-feb., pp. 3-5.

FLACSO (2002), Privatizaciones en la Argentina: regulación tarifaria, mutaciones en los precios relativos, rentas extraordinarias y concentración económica, Buenos Aires, FLACSO, mimeo.

Gordillo, Agustín (2003), Los entes reguladores, <http://www.gordillo.com/Pdf/1-7/1-7%C2%AAXV.pdf>, 14-09-2003.

- Karol, Jorge L. (2003), “Cliente mata ciudadano: reflexiones en torno de la noción de ciudadanía urbana en la regulación de servicios públicos domiciliarios”, en *Política y Gestión*, N° 4, Rosario.
- Mellibosky, Raúl L. (2003), Ajuste de tarifas de servicios públicos, Córdoba, mimeo.
- Oszlak, Oscar y Felder, Ruth (2000), La capacidad de regulación estatal en la Argentina: ¿quis custodiet custodes?, Buenos Aires, Tecnología para la Organización Pública, <http://www.top.org.ar/publicac.htm>, 02-10-2003. Versión en portugués en *Revista do Serviço Público*, Brasília, Año 51 N° 1, jan.-mar., pp. 5-36.
- Serafinoff, Valeria (2003), Entes reguladores: ¿capacidades o incapacidades institucionales?: algunas aproximaciones a la problemática a partir del análisis de dos organismos, <http://www.iigov.org/documentos>, 06-05-2003.
- Spiller, Pablo T. (1999), “La regulación de los servicios públicos en la Argentina: una propuesta de reforma institucional”, en *Cuaderno 3*, Buenos Aires, Fundación Gobierno y Sociedad.
- Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (2003), *Fuera de control: la regulación residual de los servicios privatizados*, Buenos Aires, Temas.
- Urbiztondo, Santiago; Artana, Daniel; y Navajas, Fernando (1998), “La autonomía de los entes reguladores argentinos: agua y cloacas, gas natural, energía eléctrica y telecomunicaciones”, ponencia presentada en la XXXIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Mendoza, http://www.aaep.org.ar/espa/anales/pdf/urbiztondo_artana_navajas.pdf, 09-10-2003.
- Vispo, Adolfo (1998), *Los entes de regulación: problemas de diseño y contextos. Aportes para un debate en la Argentina*, Buenos Aires, FLACSO, Norma.

Brasil:

- Aragão, Alexandre Santos de (2002), Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico, Rio de Janeiro, Forense, mimeo.
- Barbosa, Sandra Pires (2002), “O usuário das telecomunicações”, en *Revista de Direito Administrativo*, N° 227, Rio de Janeiro, jan.-mar., pp. 231-251.
- Brasil. Tribunal de Contas da União (2003), O controle externo das agências reguladoras: questões relevantes sobre o setor elétrico e de petróleo e gás natural, Brasília, TCU, mimeo.
- Brasil. Presidência da República. Casa Civil (2003), Análise e avaliação do papel das agências reguladoras no atual arranjo institucional brasileiro: relatório do Grupo de Trabalho Interministerial, Brasília, Presidência da República, mimeo.
- Cuéllar, Leila (2001), *As agências reguladoras e seu poder normativo*, São Paulo, Dialética.
- Farias, Paulo César Lima de y Ribeiro, Sheila Maria Reis (2002), “Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil”, en *Revista do Serviço Público*, Año 53 N° 3, Brasília, jul.-set., pp. 77-91.
- Fischer, Tânia; Heber, Florence; Fadul, Élvia; y Fachin, Roberto (2002), “Capacitação avançada em regulação: desafios institucionais às interorganizações do setor de energia elétrica no Brasil e alternativas críticas à retórica da competência”, en *Revista de Administração Pública*, Vol. 36 N° 3, Rio de Janeiro, mai.-jun., pp. 485-506.
- Fróes, Fernando (1999), *Infra-estrutura, regulação e financiamento*, Belo Horizonte, UMA.
- Krause, Eduardo B. (2001), *Agências de regulação: conceito, legislação e prática no Brasil*, Porto Alegre, Mercado Aberto.
- Marques Neto, Floriano de Azevedo (2001), “Aspectos regulatórios em um novo modelo para o setor de saneamento básico do Brasil”, en *Revista de Direito Administrativo*, N° 224, Rio de Janeiro, abr.-jun., pp. 79-94.

- _____ (2002a), “Breves considerações sobre o equilíbrio econômico financeiro nas concessões”, en *Revista de Direito Administrativo*, N° 227, Rio de Janeiro, jan.- mar., pp. 105-109.
- _____ (2002b), *Agências reguladoras: instrumentos de fortalecimento do Estado*, São Paulo, ABAR.
- Melo, Marcus André (2001), “A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação”, en *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 16 N° 46, São Paulo, junho.
- _____ (2002), “As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança”, en *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*, Fernando Abrucio y Maria Rita Loureiro (orgs.), Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão.
- Menezes, Roberta Frago de Medeiros (2002), “As agências reguladoras no direito brasileiro”, en *Revista de Direito Administrativo*, N° 227, Rio de Janeiro, jan.-mar., pp. 47-68.
- Pires, José Cláudio Linhares y Piccinini, Marcelo Serrão (1999), “A regulação de setores de infraestrutura no Brasil”, en *A economia brasileira dos anos 90*, Fabio Giambiagi y Maurício Mesquita Moreira (orgs.), Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social.
- Pires, José Cláudio Linhares y Goldstein, Andrea (2001), “Agências reguladoras brasileiras: avaliação e desafios”, en *Revista do BNDES*, N° 16, Rio de Janeiro, dezembro.
- Saravia, Enrique; Peci, Alketa; y Brasília, Edson Américo (2002), *Regulação, defesa da concorrência e concessões*, Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getulio Vargas.

Sítios de Internet

Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Grupo de Trabajo sobre Auditoría de Privatizaciones. Lineamientos para la mejor práctica en la auditoría de la regulación económica, <http://www.nao.gov.uk/intosai/wgap/ecregguidelinessp.htm>, 10-02-2004.

Argentina (consultadas al 13-04-2004):

Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN): <http://www.arn.gov.ar>.

Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC): <http://www.cnc.gov.ar>.

Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT): <http://www.cnrt.gov.ar>.

Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE): <http://www.enre.gov.ar>.

Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS): <http://www.enargas.gov.ar>.

Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA): <http://www.enohsa.gov.ar>.

Ente Regulador de Servicios Públicos de Córdoba (ERSEP): <http://www.cba.gov.ar/vercanal.jsp?idCanal=8298>.

Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS): <http://www.etos.org.ar>.

Organismo Regulador de Seguridad de Presas (ORSEP): <http://www.orsep.gov.ar>.

Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA): <http://www.orsna.gov.ar>.

Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI): <http://www.occovi.gov.ar>.

Brasil (consultadas al 13-04-2004):

Agencia Nacional de Aguas (ANA): <http://www.ana.gov.br>.

Agencia Nacional de Energía Eléctrica (ANEEL): <http://www.aneel.gov.br>.

Agencia Nacional de Petróleo (ANP): <http://www.anp.gov.br>.

Agencia Nacional de Salud Suplementaria (ANS): <http://www.ans.gov.br>.

Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL): <http://www.anatel.gov.br>.

Agencia Nacional de Transportes Acuáticos (ANTAQ): <http://www.antaq.gov.br>.

Agencia Nacional de Transportes Terrestres (ANTT): <http://www.antt.gov.br>.

Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA): <http://www.anvisa.gov.br>.

Asociación Brasileña de Agencias de Regulación (ABAR): <http://www.abar.org.br>.

Redes, actores e instituciones

Cristina Zurbriggen

Introducción

La creciente complejidad, interdependencia, diversidad y dinamismo que adquiere la gestión de la política pública en las sociedades contemporáneas ha conducido a numerosos investigadores a encontrar en el concepto “redes de política” (*policy networks*) muchas de las categorías descriptivas y explicativas de la misma.

La idea de la red sugiere la manera en la cual una variedad de actores situados en un laberinto de organizaciones públicas y privadas con interés en una política en particular se conectan unos con otros. Los actores en la red intercambian ideas, recursos y negocian posibles soluciones a los problemas públicos. De esta forma se van generando conexiones que borran los límites entre el Estado y la sociedad, y es la red que fusiona lo público y lo privado.

Desde esta perspectiva, instituciones y actores identificados en un conjunto de relevantes interacciones políticas a nivel meso facilitan y ayudan a trascender los límites de los modelos funcionalistas o intencionalistas, centrándose únicamente en la estructura o el agente respectivamente. Este enfoque permite captar la compleja relación e interacción entre una diversidad de variables que afectan las complejas situaciones políticas reales (Smith, 1993).

Sin embargo, ciertos aspectos y afirmaciones del enfoque de redes han sido fuertemente criticados, principalmente por Dowding (1995, 2001), quien ha señalado que las características de la estructura de la red no afectan los procesos y los resultados de política, generando una importante polémica al respecto en la segunda mitad de los 90¹.

En este sentido, surge como principal interrogante qué son realmente las redes de política: ¿son meras metáforas que ayudan a enfatizar los vínculos horizontales entre los actores y la complejidad de sus relaciones, o por el contrario, son herramientas analíticas útiles para el estudio de las hechuras de las políticas públicas y con poder teórico?

Para poder responder a esta pregunta se analizan los orígenes del concepto redes de política, así como los aportes más significativos de la escuela de la intermediación de intereses y la escuela de la gobernanza. Asimismo, se indaga si las redes son variables significativas que permiten entender, explicar y predecir resultados políticos o simplemente poseen una importante capacidad heurística, permitiendo caracterizar a los actores y los procesos en un espacio acotado en que se gestiona la política pública, pero sin poder explicativo.

1. Las redes como una tipología de intermediación de intereses

1.1. Los aportes de la Ciencia Política: el proceso de toma de decisiones en torno a arenas políticas

Las redes de política comienzan a ser concebidas, a comienzos de los 90, como un modelo que permite indagar de forma más precisa cómo se estructuran las relaciones entre actores públicos y privados (modelo de intermediación de intereses) en los niveles intermedios (Marsh, 1998: 296-297).

Desde esta perspectiva, se enfatiza la importancia de las características autónomas distintivas de cada sector de política (*policy sector*), y por tanto, la multiplicidad de patrones políticos de interacción público-privado que puede tener lugar en un mismo país. En este sentido, los aportes teóricos norteamericanos, con las nociones de subsistemas (Freeman, 1965) y subgobiernos (Ripley y Franklin, 1987), así como los trabajos de Richardson y Jordan (1979) en Inglaterra sobre comunidades políticas (*policy community*), han sido de gran importancia para el desarrollo de este enfoque (Smith, 1993).

Las principales proposiciones son que el estilo de elaboración de políticas y la naturaleza del conflicto político de un país varía de forma significativa de un sector a otro, y en segundo lugar, que la

elaboración de políticas en un sector en particular puede exhibir fuertes similitudes, sea cual sea el contexto nacional (Freeman, 1965).

Esto puede dar lugar a un subsistema político con un limitado número de actores, incluyendo miembros de las agencias gubernamentales, de los comités del parlamento y de los grupos de interés, quienes elaboran las políticas en un área particular autónomamente del sistema político general (Freeman, 1965). Por tanto, “*grupos de individuos (...) efectivamente toman la mayor parte de las decisiones rutinarias en una considerable área de política*” (Ripley y Franklin, 1987: 8).

En Inglaterra, Richardson y Jordan (1979) elaboraron la noción de comunidad política para referirse a procesos similares de la elaboración de políticas en sociedades europeas. De acuerdo con estos autores, “*La hechura de la política en realidad es una serie de compartimientos o segmentos verticales -cada segmento está habitado por un conjunto distinto de grupos organizados- y generalmente impenetrable por los grupos no reconocidos o el público en general*” (Richardson y Jordan, 1979: 174).

En la literatura más reciente, autores como Heclo (1991) revelan que los subsistemas políticos no son tan cerrados y los mismos varían de un asunto a otro y en el tiempo. Heclo identifica un tipo de subsistema más flexible y menos rígido: las redes de asuntos (*issue networks*). Una red de asunto es un grupo donde los participantes comparten determinados conocimientos que tienen que ver con algún aspecto de la política pública. Los participantes entran y salen continuamente de la arena política, con muy diversos grados de compromiso mutuo y de ese modo es imposible identificar claramente cuáles son los actores dominantes (Heclo, 1991: 263-265).

Siguiendo a Heclo (1991), autores como Davidson (1981), Gais, Peterson y Walker (1984), Sabatier (1988), Lauman y Knoke (1987), contribuyen a dar una significación más amplia y dinámica al concepto de subsistemas que la vieja metáfora de triángulos de hierro. Trabajando desde esta perspectiva más abierta y compleja, muchas escuelas expanden el concepto de redes de políticas o subsistemas como provechosa unidad de análisis para entender los cambios políticos en las sociedades modernas (McCool, 1989).

El desarrollo de estos conceptos fue un reconocimiento tanto de los límites del modelo pluralista (Dahl, 1956) como del corporativista (Schmitter y Lehmbruch, 1992) para dar cuenta de los diversos patrones de intermediación de intereses en distintos espacios sectoriales. Esto dio lugar a la proliferación, confusión y superposición de términos, tales como subgobiernos, triángulos de hierro, comunidades políticas, redes de asuntos, meso-corporativismo, etc. Debido a ello, muchos autores comenzaron a plantear la utilidad de desarrollar una tipología en la que la red sea un concepto genérico que dé cuenta de los diversos tipos de relación entre el Estado y los grupos de intereses en cada sector de política (Van Waarden, 1992; Jordan y Schubert, 1992).

En este contexto, surgen diversas tipologías; sin embargo, como señala Héritier (1993), existen ciertas características centrales que están presentes en la mayoría de los enfoques existentes y definen las redes como: *un conjunto de actores públicos y privados y sus interacciones más o menos estables a través de las cuales dirigen, coordinan o controlan los recursos materiales o inmateriales en un ámbito de política pública de interés común* (Héritier, 1993: 143-144).

1.2. Los aportes de la Sociología Organizacional: las redes interorganizacionales

Entre la amplia proliferación de tipologías, la que mayor grado de aceptación ha tenido ha sido la de Marsh y Rhodes (1992), articulada en torno a dos tipos ideales de redes: la comunidad política y las redes de asuntos.

Desde esta perspectiva se define a las redes “*como un grupo o complejo de organizaciones conectadas con otras por dependencias de recursos, y distinguidas de otros grupos o complejos con rupturas en las estructuras de dependencia de recursos*” (Rhodes, 1988)². En consecuencia, las políticas surgen de la interacción entre las organizaciones gubernamentales (principalmente los

departamentos u organismos del gobierno central) y una red de organizaciones de otro tipo (principalmente los grupos de interés económico y profesional).

En este sentido, se sugiere prestar más atención a los recursos que los actores tienen a su disposición, a los sistemas de valores de los actores, a sus estrategias, así como a las reglas. El enfoque de redes analiza la elaboración de políticas públicas estudiando el comportamiento dentro de los contextos institucionalizados. La hechura de políticas no surge sólo de actores con preferencias, información y estrategias tomadas, sino que sucede en redes interorganizacionales de naturaleza duradera. Los problemas, los actores y las percepciones no son elementos fortuitos en el proceso de políticas, sino que están conectados en la red interorganizacional en la que los procesos ocurren (Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997).

Las redes de política se distinguen entre sí en razón de toda una serie de rasgos relativos a las propiedades estructurales del conjunto de la red (intereses y número de miembros, estilo de interacción dominante y distribución de recursos). Se puede identificar una tipología de redes a lo largo de un continuo que varía desde comunidades políticas altamente integradas a redes de asuntos débilmente integradas (ver Cuadro N° 1).

En las comunidades políticas participa un limitado número de actores estables, existiendo una exclusión consciente de otros grupos. Todos los actores poseen recursos que intercambian en el proceso de elaboración de políticas basado en la negociación, y se presume en consecuencia la capacidad de los líderes del grupo de asegurar que sus miembros se sujeten a la decisión. La interacción de alta calidad y frecuente entre sus participantes determina que sea fácil llegar a un consenso sobre qué reglas, procedimientos y normas prevalecen en la elaboración de políticas. Los miembros pasan a compartir determinados valores e ideología y en consecuencia prefieren determinadas políticas. Asimismo, existe un balance de poder, pues si bien un grupo puede dominar, el tipo de relaciones que se desarrollan entre los miembros es de suma positiva, pues todos ganan si la comunidad persiste (Smith, 1993).

Por el contrario, las redes de asuntos son redes abiertas, con un amplio número de participantes que entran y salen de la arena política, con contactos fluctuantes en cuanto a su intensidad y frecuencia. Por su parte, existe un consenso limitado en la naturaleza de los problemas y soluciones, así como un poder desigual que se ve reflejado en la distribución y el acceso a los recursos.

Cuadro N° 1
Tipos de redes de políticas

<i>Dimensión</i>	<i>Comunidad política</i>	<i>Redes de asuntos</i>
<i>Miembros</i>		
Número de participantes	Muy limitado, algunos grupos conscientemente excluidos.	Muchos.
Tipo de intereses	Dominio de intereses económico /profesional.	Amplio rango de intereses afectados.
<i>Integración</i>		
Frecuencia de interacción	Frecuente, alta calidad, interacción de todos los grupos sobre todas las materias vinculadas con las políticas de referencia.	Los contactos fluctúan en frecuencia e intensidad.
Continuidad	Miembros, valores básicos y resultados persisten en el tiempo.	Acceso fluctuante.
Consenso	Todos los participantes comparten valores básicos y aceptan la legitimidad de los resultados.	Cierto grado de acuerdo, pero conflicto presente.
<i>Recursos</i>		
Distribución de recursos dentro de la red	Todos los participantes poseen recursos. La relación básica es una relación de intercambio.	Algunos participantes poseen recursos pero son limitados. La relación básica es la consulta.
Distribución de recursos dentro de las organizaciones participantes	Jerarquía; los líderes pueden deliberar con los miembros.	Variada; distribución variable y capacidad para regular a los miembros.
Poder	Equilibrio de poder entre los miembros. Aunque un grupo puede dominar, debe tratarse de un juego de suma-positiva para que la comunidad persista.	Poderes desiguales que reflejan recursos desiguales y acceso desigual -juego de suma-nula.

Fuente: Marsh y Rhodes, 1992.

En cuanto al nivel de análisis, en los estudios de redes han predominado los estudios sectoriales y subsectoriales a nivel nacional. Sin embargo, en los últimos años han aparecido prometedores estudios de redes locales y transnacionales. En consecuencia, el estudio de redes se puede aplicar en niveles de gobierno nacional, local e internacional, así como en diferentes arenas políticas, subsector de políticas, o alrededor de asuntos particulares.

Por su parte, el enfoque de redes es institucionalista, pues la relación política no es un mero mecanismo en donde se produce la agregación de las preferencias individuales, sino que tiene lugar en estructuras que modelan los procesos de formación de preferencias en cada uno de los distintos actores. En este sentido, se diferencia de los trabajos sobre comunidad política o redes de asuntos antes mencionados, pues los mismos ponen énfasis en las relaciones personales entre los actores principales antes que en la naturaleza estructural de esas relaciones (Marsh, 1998).

Desde esta perspectiva, las políticas públicas no son el resultado de la puja de los actores tratando de hacer prevalecer sus preferencias individuales. Por tanto, los proponentes de este modelo reivindican la atención que debe prestarse al rol que desempeñan las instituciones en la formación de las preferencias individuales cuando se transforman en acciones y opciones colectivas. Contraponiéndose a las premisas y derivaciones que emanan de la escuela *behaviorista*, defienden que las preferencias no son idénticas al comportamiento, dado que las preferencias no son exógenas al proceso político sino que van mutando como producto de la acción de las constricciones institucionales que operan en el proceso político. Del mismo modo, se asume que las instituciones no son transmisores

neutros o meros agregadores de preferencias en el proceso político, sino que la forma en que son construidas determina a su vez el nivel de influencia y poder de los distintos intereses que compiten políticamente. Sin embargo, a diferencia de la teoría neoinstitucionalista, el enfoque de redes se centra en los niveles intermedios de análisis.

1.3. Más allá de la metáfora

Dowding (1995, 2001) ha criticado fuertemente el modelo de Marsh y Rhodes (1992) afirmando que el concepto de redes de política utilizado por dichos autores no tiene base teórica ni poder explicativo. El concepto puede ser usado como una metáfora, siendo el mismo meramente descriptivo, y no explica por qué la elaboración de políticas adquiere determinado curso en determinado tiempo. La estructura de la red por sí misma no afecta los resultados de la política. Las redes son habitadas por los individuos que actúan, y el comportamiento individual debe ser parte de la explicación creíble del resultado de la política. Los patrones de interacción y el intercambio de recursos entre los agentes en la red afectan los resultados de política, más que la estructura de la red por sí misma. El marco de la red se convierte en una manera de ordenar el material empírico más bien que en un modelo que genera una prueba (Dowding, 1995).

Marsh (1998) responde que el enfoque de redes no es sólo una herramienta analítica sino que también posee poder explicativo, subrayando que la estructura de la red afecta tanto el proceso como el resultado político. Una red cerrada constriñe la agenda y da lugar a la continuidad de las políticas, una red abierta da lugar a políticas sujetas a múltiples cambios. Un aspecto fundamental al que prestan atención estos autores, es cómo se producen los procesos de intercambio de recursos y de información entre los actores situados dentro de la red. Se estudian los mecanismos que guían estos intercambios, las reglas, las rutinas informales, los vínculos organizacionales, etc., que limitan y constriñen los procesos y estilos de interacción dentro de la red (Jordana, 1995). En efecto, el enfoque de estos autores enfatiza las variables institucionales y estructurales en sus análisis de las hechas de políticas.

El concepto de red es de meso-nivel y ayuda a clasificar los patrones de relaciones entre los gobiernos y los grupos de interés. No obstante, el enfoque debe utilizarse junto con otras teorías para proveer una explicación completa del proceso político y sus resultados, señalando de esta manera la necesidad de integrar el modelo de redes con un análisis micro y macro para que tenga mayor valor explicativo.

En el nivel micro, se reconoce la importancia de estudiar cómo actúan los individuos dentro de la red, pero sólo en la medida que esté reconocido que los agentes se comportan dentro del contexto estructurado de la red. Existe un lazo dialéctico entre la estructura y el agente (Daugbjerg y Marsh, 1998: 67). El análisis de los intercambios que se producen dentro de la red se basaría, como indica Dowding, en la teoría de la elección racional. No obstante, habría que realizar asunciones realistas acerca de cómo los individuos adoptan decisiones racionales. Es crucial operar con un modelo de la racionalidad limitada (Simon, 1982) y admitir que los actores realizan juicios estratégicos a la luz de sus propias percepciones sobre los costos y beneficios implicados en cada elección. Pero al mismo tiempo, las redes son reglas de juego que constriñen el comportamiento de sus miembros.

En el nivel macro, el análisis de redes tiene que integrarse con una teoría del Estado, pudiéndose utilizar los diferentes modelos teóricos existentes: pluralismo, elitismo y marxismo (Smith, 1993; Marsh, 1998). Sin embargo, para otros autores, como Atkinson y Coleman (1989), el análisis de redes ofrece la oportunidad de redefinir aspectos importantes de la propia noción del Estado. Partiendo de la diversidad de formas de articulación entre actores públicos y privados, se podría llegar a determinar con qué pautas o procedimientos las redes sectoriales conforman los caracteres estatales dentro de las sociedades contemporáneas. Cabe recordar lo afirmado por Rokkan (1970), quien destacó la necesidad de investigar las dimensiones sectoriales de agregación de intereses en conexión con el proceso del aparato administrativo del Estado (Jordana, 1995: 83-84).

Sin embargo, los autores no presentan un modelo teórico acabado que permita articular el nivel macro y meso, por lo que futuras investigaciones deberían dar cuenta del tipo de Estado que se está construyendo a partir del rol relevante que desempeñan las redes de articulación público privado en las sociedades contemporáneas, aspectos que analizaremos más adelante.

2. Las redes de política como una forma específica de gobernanza

Para muchos científicos sociales, la noción de redes no representa tanto una perspectiva analítica nueva, sino un cambio real en la estructura de la política, donde el gobierno ha dejado de ser el actor central en la elaboración e implementación de las políticas públicas (Mayntz, 1994).

La perspectiva de la gobernanza ha tenido un amplio desarrollo en la literatura europea continental, siendo algunos de sus principales representantes Renate Mayntz (1993, 1994), Fritz Schapf (1993), así como Kickert, Klijn y Koppenjan (1997). Estos autores tratan de dar cuenta de los nuevos fenómenos que surgen en la elaboración de políticas públicas en un nuevo contexto social, económico y político, asociado a la crisis del Estado keynesiano de bienestar, los procesos de integración europea y la globalización económica.

El punto de partida es la suposición que las estructuras políticas contemporáneas están caracterizadas por la diferenciación social, la sectorialización y el crecimiento político, lo que conduce a una sobrecarga política y gobernanza bajo presión. En este contexto, los gobiernos se hacen cada vez más dependientes de la cooperación y de los recursos de los actores privados fuera de su control jerárquico, y por tanto, en la política moderna, las organizaciones privadas han adquirido un papel relevante en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos (Kenis y Schneider, 1991: 36).

En la gobernanza moderna, los procesos de decisión, caracterizados por la desagregación funcional y territorial, conducen a desagregar la capacidad de solución de problemas en subsistemas sociales parcialmente autónomos. Las políticas son elaboradas e implementadas en redes de relaciones relativamente estables e informales en las que interactúan actores públicos y privados en un sector de política, donde agrupan y movilizan recursos para llegar a la solución de una política (Kenis y Schneider, 1991; Mayntz, 1994).

En una relación de gobernanza, ninguna organización puede mandar fácilmente, aunque una puede dominar un proceso de intercambio concreto. Un gobierno de nivel nacional u otra institución puede tratar de imponer un control, pero se produce una tensión persistente entre el deseo de intervenir autoritariamente y la dependencia de la aceptación y la acción de otros. Gobernar es siempre, desde esta perspectiva, un proceso interactivo porque ningún agente, ya sea público o privado, tiene bastantes conocimientos ni capacidad de emplear recursos para resolver unilateralmente los problemas (Stoker, 1998).

El concepto de gobernanza hace referencia a la conducción, coordinación y coherencia entre un amplio y heterogéneo conjunto de actores con diferentes objetivos y propósitos, tales como actores políticos, institucionales, organizaciones corporativas, sociedad civil y organizaciones transnacionales. Tales roles, que antes eran desempeñados por el Estado, en la actualidad son vistos como problemas que el conjunto de la sociedad puede resolver, tanto por instituciones públicas como por otros actores (Pierre y Peters, 2000).

El concepto de red como forma de gobernanza no constituye un marco teórico en sí mismo. Para explicar cómo trabajan las redes, la mayoría de los autores utilizan el institucionalismo centrado en actores, el cual se combina con otros enfoques teóricos como la teoría de la dependencia de recursos (Kenis y Schneider, 1991; Mayntz, 1993) y con la teoría de juegos (Scharpf, 1993)³.

Los actores cuyas decisiones (y no-decisiones) son estudiadas para explicar los resultados de las políticas son, frecuentemente, actores organizados: agencias, organizaciones, asociaciones (representados, naturalmente, por sujetos individuales). Estos actores actúan e interactúan dentro de marcos institucionales. Las instituciones son concebidas como estructuras reguladoras que proveen

oportunidades y restricciones para los actores que se esfuerzan por maximizar sus preferencias. La principal función de la red es superar los problemas de la acción colectiva, restringiendo los comportamientos egoístas y oportunistas. La red permite la acción no estratégica basada en la comunicación y confianza, y la reducción de los costos de transacción e información (Börzel, 1997).

Por los tanto, las redes se presentan como la solución a los problemas de coordinación en las sociedades modernas: *“En un entorno dinámico y crecientemente complejo, donde la coordinación jerárquica tiende a dificultarse si no a imposibilitarse, y la potencia de la desregulación está limitada debido a los problemas de fallos de mercado, la gobernanza se hace cada vez más factible sólo en los “policy networks”, proveyendo una estructura para la coordinación horizontal eficiente de los intereses y las acciones de los actores corporativos públicos y privados, mutuamente dependientes de sus recursos”* (Börzel, 1997: 15).

En este sentido, la gobernanza no sólo se presenta como una herramienta analítica que permite estudiar cómo se estructuran las relaciones entre actores públicos y privados, sino también como una herramienta que permite diseñar y aplicar políticas eficientemente.

3. Revisando los aportes del modelo de redes

3.1. Los límites teóricos

La literatura sobre redes sugiere dos aspectos separados pero relacionados que afectan los resultados de las políticas: la estructura de la red y la interacción de los actores en la red. En efecto, para explicar cómo trabajan las redes, se articula de forma satisfactoria la teoría de la elección racional y las concepciones neoinstitucionalistas en el nivel meso.

La red es estructural porque prescribe los asuntos que son discutidos, cómo deben ser tratados, posee un conjunto distintivo de reglas y contiene imperativos organizacionales. Pero al mismo tiempo, los agentes eligen determinadas opciones, negocian determinadas políticas y pueden romper determinadas redes. Los agentes interpretan, construyen y reconstruyen las redes. Por lo tanto, las mismas no son permanentes, pueden cambiar en parte en función de las decisiones estratégicas de los agentes dentro de la estructura, y estas decisiones estratégicas representan respuestas tanto a factores endógenos como exógenos (Hay, 1998).

Desde esta perspectiva, la relación entre estructura y actuación es crucial y claramente dialéctica en el enfoque. El resultado político se habría de explicar como consecuencia de las intenciones y acciones de los actores inmediatamente implicados y según la lógica o estructura institucional del conjunto de relaciones en las que participan. En este sentido, las configuraciones institucionales particulares les dan estructura a actores intencionados, definiendo un abanico de potenciales estrategias y oportunidades, aunque los actores pueden, potencialmente (al menos en parte), transformar dichas estructuras mediante sus acciones (Hay, 1998).

Para poder analizar una red es importante identificar los actores, clarificar cuáles son las metas de los agentes y cómo es usada su influencia política en la red. En segundo lugar, es importante determinar cómo se producen los procesos de intercambio de recursos y de información entre los actores, así como los mecanismos que guían estos intercambios: reglas, las rutinas informales, los vínculos organizacionales, etc. Algunos investigadores han desarrollado el concepto de *policy institution* para capturar la idea de cómo una determinada arena política posee un conjunto de reglas formales e informales que determina el curso de una decisión pública (John y Cole, 2000: 249)⁴.

Por su parte, el marco analítico propuesto por Marsh (1998) tiene una estructura triádica: (a) la dimensión macro, del nivel de gobierno, (b) la dimensión meso, de las redes de actores, y (c) la dimensión micro, del comportamiento estratégico del actor. El enfoque logra analizar de forma satisfactoria el nivel meso con el micro, mostrando, sin embargo, mayores debilidades en articularlo con el nivel macro.

Si bien Daugbjerg y Marsh (1998) procuran articular el concepto de redes con la noción de Estado, no presentan un modelo teórico acabado. Por lo tanto, para explicar el resultado de las políticas es preciso considerar que “el fenómeno de nivel medio no puede ser explicado aislado de las instituciones políticas más generales” (Atkinson y Coleman, 1989: 67). No sólo las características del sector (patrones de interacción entre los actores) deben ser tomadas en cuenta para explicar las hechas de las políticas públicas, sino que también deben ser incorporados los arreglos políticos y administrativos nacionales. Es importante indagar hasta qué punto las tradiciones estatales, los arreglos constitucionales, la estructura burocrática y la cultura política afectan la administración de políticas públicas en las redes (John y Cole, 2000). En este sentido, es importante que investigaciones futuras sobre redes de políticas sectoriales sean sensibles a determinadas hipótesis teóricas sobre la naturaleza del Estado y las transformaciones de los procesos político-administrativos contemporáneos. De ahí la importancia de investigar las dimensiones sectoriales de agregación de intereses en conexión con la naturaleza del Estado que se está construyendo.

Si bien algunos autores han señalado el problema de articular las teorías neoinstitucionalistas con el enfoque de redes, los dos son complementarios. El neoinstitucionalismo⁵ ofrece un marco teórico general y permite formular hipótesis macro. Mientras que el enfoque de redes es un instrumento analítico que permite estudiar un caso concreto de política pública articulando el nivel meso con el micro. Si bien es cierto que el neoinstitucionalismo resalta la existencia de estilos nacionales de elaboración de políticas, y el enfoque de redes explica la elaboración de políticas como procesos fragmentados que dependen de la especificidad del sector, es posible articularlos.

3.2. Los límites normativos

Las redes son también concebidas como forma de elaborar e implementar políticas públicas de forma eficiente (modelo de gobernanza). En este sentido, encontramos diversas limitaciones en el plano normativo, pues a menudo se pasa por alto que la gobernanza también tiene efectos negativos en la elaboración de políticas, como los problemas de representatividad de los organismos que están involucrados en una red, la exclusión de determinados grupos y la creación de sistemas clientelísticos. Asimismo, pueden surgir problemas como la disolución de la responsabilidad dada la multiplicidad de actores implicados en una política pública.

Las redes de política, como una nueva forma más eficiente de conducción política, no dejan de plantear sus limitaciones, y el gran desafío es demostrar que la gobernanza es la mejor forma de conducción política al ser capaz de coordinar y dar coherencia a las acciones colectivas cuando el Estado ha dejado de ser el centro único y monopólico de poder.

Sin embargo, tanto desde una perspectiva teórica como de la práctica política, no se ha analizado en profundidad el papel del Estado en una sociedad donde las redes son cada vez más relevantes en la resolución de problemas públicos.

El principal problema es que se presupone que los organismos públicos son un actor más de la red, cuando en realidad los mismos disponen de ciertos recursos que no tienen otros actores, como el poder monopólico de la violencia física o la legitimación democrática. Más allá de poseer ciertos recursos, el gobierno tiene que hacerse cargo de tareas especiales, basadas en los principios de representación del interés público o salvaguarda de valores democráticos⁶. Por lo tanto, las organizaciones burocráticas no son un actor más en la red (Agranoff, 2003).

La función central de un organismo público, de acuerdo con Easton (1965), es la asignación autoritaria de valores, lo que lo distingue de otros grupos sociales. Dada esta función y la realización de tareas para conseguirlo, se espera que la *performance* del sector público no se aparte de valores que son más importantes que las consideraciones de eficacia y funcionalidad. Estos valores incluyen aspectos como servir al interés público, justicia, equidad, imparcialidad, libertad y democracia. Por lo tanto, el sector público debe garantizar la protección de los derechos constitucionales de sus habitantes, lo que

puede entrar en conflicto con el desarrollo de los procesos de gobernanza en redes, en los cuales muchas veces determinados actores son excluidos. Por su parte, las organizaciones públicas son llamadas a rendir cuentas en cuanto a su capacidad de resolver ciertos problemas públicos que se le presentan, que no son resueltos por otras organizaciones de la sociedad. Por ejemplo, en los procesos de privatización de servicios públicos, es común que determinadas empresas no ofrezcan determinados servicios a sectores de la población, dado que no son rentables. En estas situaciones es fundamental la actuación del Estado. Por lo tanto, el sector público tiene tareas especiales o especiales responsabilidades para ciertas tareas. Asimismo, el Estado tiene a su disposición una serie de instrumentos que no pueden ser usados por otros actores sociales, por ejemplo, el uso unilateral de instrumentos (legislación y regulación) o el uso de la violencia física. La naturaleza especial de estos instrumentos incluye frecuentemente normas legales especiales para la implementación de las políticas públicas. Por último, la *performance* del sector público está sujeta a la legitimación política y democrática (Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997).

A pesar de ello, desde la perspectiva de la gobernanza se presenta a las redes como la solución a los problemas de coordinación y conducción de las sociedades modernas. En esta última afirmación encontramos un gran interrogante: ¿pueden las redes ser un mecanismo capaz de proveer a la sociedad una dirección coherente? Para responder a esta pregunta, y reconociendo que el Estado no es un actor más, reafirmamos la argumentación de Peters (1998) de que la mejor manera de estudiar las redes es desde una visión Estado-céntrica, que conciba al Estado y sus instituciones como referentes fundamentales para entender cómo las sociedades se conducen y dirigen sus procesos sociales. Si bien Peters reconoce la existencia y la influencia sustancial de las redes en gobiernos subnacionales, respecto al entorno global afirma que, en las naciones, el Estado y sus gobiernos continúan jugando un papel principal (y tal vez dominante) en la gobernanza, siendo el actor preponderante en el establecimiento de metas (*goal-setting*) (Peters, 1998).

Conclusión

La principal contribución de la literatura de redes es el esfuerzo de elaborar una concepción que trascienda la distinción tradicional entre agente y estructura. Es un concepto flexible diseñado para capturar el complejo juego entre actor e institución en el proceso de elaboración de políticas sectoriales. Asimismo, se ha desarrollado una concepción que trasciende las visiones socio-céntricas y Estado-céntricas.

Este enfoque nos permite indagar uno de los temas prioritarios en la teoría de políticas públicas desde sus inicios, que ha sido el estudio de los modos específicos en que se elaboran políticas, atendiendo a la configuración de diversos entramados concretos de actores, con determinadas estrategias y patrones de interacción, más o menos estables o cambiantes. Sin embargo, para convertirse en factor explicativo clave de los contenidos y resultados de las políticas se debe articular con el nivel macro de análisis.

Las redes son cada vez más importantes y frecuentes; la evidencia muestra que en el futuro estas tendencias continuarán y se ampliarán. En la actualidad, buena parte de la administración pública opera a través de actores que trabajan en redes y que necesariamente se apoyan unos a otros, pero en tales entornos ninguno de ellos puede obligar al resto al cumplimiento de acciones o actividades propias de las políticas o programas públicos. Bajo este mismo concepto aparecen también las relaciones del gobierno central con los gobiernos regionales y locales, o bien entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados y municipios. Asimismo, involucra el trabajo de unidades del sector público con unidades del sector privado o de organizaciones sin fines de lucro, estableciendo con ellas pautas de relaciones complejas, todas ellas importantes en la implementación de un número significativo de políticas públicas.

En este sentido, se torna esencial analizar los ámbitos sectoriales donde se elaboran e implementan las políticas públicas, en los cuales los grupos o individuos ejercen de forma fragmentada su influencia en la política en cuestión. Por tanto, se debe indagar cómo ha variado la dinámica de construcción del espacio institucional y público de los actores, pero sin dejar de analizar cómo ha afectado este cambio a las tareas del Estado y a las relaciones de poder.

Ello implica enormes desafíos teóricos y fundamentalmente metodológicos para analizar las redes y el Estado, incorporando criterios para medir el impacto producido sobre los mecanismos de producción de un orden más legítimo, integrado y democrático.

Notas

¹ Véanse entre otras las críticas de Dowding (1995, 2001), de Mills y Saward (1994), así como las respuestas de Pappi y Henning (1998), Marsh (1998), y Marsh y Smith (2001).

² La definición es tomada de Benson (1982).

³ El marco analítico de Scharpf estuvo fuertemente influenciado por la literatura sobre relaciones interorganizacionales, al igual que los otros escritores de relaciones intergubernamentales (Hanf y Scharpf, 1978; Rhodes, 1981; Agranoff, 1990). En ocasiones, Scharpf fue etiquetado como estructuralista, porque también intentó encontrar una eventual conexión entre los tipos de redes y los tipos de problemas o las capacidades de la red para solucionar problemas (Rhodes, 1981). Su enfoque también se contrasta con la perspectiva de juegos de autores como Crozier (véase Crozier y Friedberg, 1980).

⁴ El término institución no sólo hace referencia a los requerimientos y reglas formales de la elaboración de políticas públicas, sino también a las reglas de conductas informales en un dominio de la política, que guían la rutina formal del comportamiento diario de los actores.

⁵ En la variedad de enfoques institucionalistas se hace especial referencia a Steinmo, Thelen y Longestret (1998).

⁶ Hirst (2000: 3) nos recuerda que el gobierno continúa distribuyendo poder y responsabilidades, sigue siendo el foco de la identidad política y es la institución principal de la legitimidad democrática, y como tales, sus decisiones son tomadas como confiables por otras entidades. Las agencias del Estado también se basan en mandatos legales, pueden reunir recursos financieros, y tienen la capacidad de dar forma a determinados programas.

Bibliografía

Agranoff, Robert (1990), "Responding to Human Crisis: Intergovernmental Policy Networks", en *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*, R. W. Gage y M. Mandell (eds.), New York, Praeger.

_____ (2003), "Is Managing within Intergovernmental Networks Changing the Boundaries of Government?", paper presented at the Second Annual Founders Forum: American Society for Public Administration 64th National Conference, Washington, March.

Atkinson, M. M. y Coleman, W. D. (1989), "Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies", en *British Journal of Political Sciences*, Vol. 19 N° 1, Cambridge, pp. 46-67.

Benson, Kenneth J. (1982), "A Framework for Policy Analysis", en *Interorganizational Co-ordination: Theory, Research and Implementation*, D. Rogers y D. Whitten (eds.), Ames, Iowa State University Press.

Börzel, Tanja A. (1997), "What's so Special about Policy Networks?: an Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance", en *European Integration Online Papers*, Vol. 1 N° 16, Vienna, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016.htm>.

- Crozier, M. y Friedberg, E. (1980), *Actors and Systems: the Politics of Collective Action*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Dahl, Robert (1956), *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press.
- Daugbjerg, Carsten y Marsh, David (1998), "Explaining Policy Outcomes", en *Comparing Policy Networks*, David Marsh (ed.), Buckingham, Open University Press.
- Davidson, R. H. (1981), "Subcommittee Government: New Channels for Policy Making", en *The New Congress*, T. E. Mann y N. J. Ornstein (eds.), Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Dowding, K. (1995), "¿Model or Metaphor?: a Critical Review of the Policy Networks Approach", en *Political Studies*, Vol. 43 N° 1, Oxford, pp. 136-158.
- _____ (2001), "There Must Be End to Confusion: Policy Networks, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods Courses in British Universities", en *Political Studies*, Vol. 49 N° 1, Oxford, pp. 89-105.
- Easton, D. (1965), *A Systems Analysis of Political Life*, New York, Wile.
- Freeman, J. L. (1965), *The Policy Process*, New York, Knopf.
- Gais, T. L.; Peterson, M. A.; y Walker, J. L. (1984), "Interest Groups, Iron Triangles and Representative Institutions in American National Government", en *British Journal of Political Sciences*, N° 14, Cambridge, pp. 161-185.
- Hall, Peter y Taylor, R. (1996), "Political Sciences and the Three New Institutionalisms", Köln, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIFG Discussion Paper N° 96/6).
- Hanf, Kenneth y Scharpf, F. W. (1978), "Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives", en *Interorganizational Policy-Making*, K. Hanf y F. W. Scharpf (eds.), London, Sage.
- Hay, Colin (1998), "The Tangled Webs We Weave: the Discourse, Strategy and Practice of Networking", en *Comparing Policy Networks*, David Marsh (ed.), Buckingham, Open University Press.
- Hecló, Hugo (1991), "Las redes de asuntos y el poder ejecutivo", en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial.
- Héritier, Adrienne (ed.) (1993), *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*, Opladen, Westdeutscher Verlag (Sonderheft N° 24).
- Hirst, Paul (2000), "Governance and Democracy", en *Debating Governance*, J. Pierre (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- John, P. y Cole, A. (2000), "When Do Institutions, Policy Sectors and Cities Matter?: Comparing Networks of Local Policy-Makers in Britain and France", en *Comparative Political Studies*, Vol. 33 N° 2, Beverly Hills, pp. 248-268.
- Jordan, G. y Schubert, K. (1992), "A Preliminary Ordering of Policy Network Labels", en *European Journal of Political Research*, N° 21, Colchester, pp. 7-27.
- Jordana, Jacint (1995), "El análisis de los policy networks: una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 3, Madrid, pp. 77-89.
- Kenis, P. y Schneider, V. (1991), "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox", en *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, B. Marin y R. Mayntz (eds.), Frankfurt, Campus Verlag.
- Kickert, W. J.; Klijn, E. H.; y Koppenjan, J. F. (1997), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London, Sage.
- Lauman, Edward O. y Knoke, David (1987), *The Organizational State*, Madison, University of Wisconsin Press.

- Marin, Bernd y Mayntz, Renate (eds.) (1991), *Policy Network: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt, Campus Verlag.
- Marsh, David (ed.) (1998), *Comparing Policy Networks*, Buckingham, Open University Press.
- Marsh, David y Rhodes, R. A. W. (1992), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press.
- Marsh, David y Smith, M. J. (2001), "There Is More than One Way to Do Political Science: on Different Ways to Study Policy Networks", en *Political Studies*, N° 49, Oxford, pp. 528-541.
- Mayntz, Renate (1993), "Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen", en *Policy Analyse: Kritik und Neuorientierung*, Adrienne Héritier (ed.), Opladen, Westdeutscher Verlag (Sonderheft N° 24).
- _____ (1994), "Modernization and the Logic of Interorganizational Networks", Köln, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIFG Working Paper N° 4).
- _____ (2000), "Los nuevos desafíos de la teoría de la 'governance'", en *Instituciones y Desarrollo*, N° 7, Barcelona.
- McCool, D. (1989), "Subgovernments and the Impact of Policy Fragmentation and Accommodation", en *Policy Studies Review*, Vol. 8 N° 4, Dallas, pp. 264-287.
- Mills, Mike y Saward, Michael (1994), "All Very Well in Practice, but what about Theory?: a Critique of the British Idea of Policy Networks", en *Contemporary Political Studies*, N° 1, Oxford, pp. 79-92.
- Pappi, Franz Urban y Henning, C. (1998), "Policy Networks: More than a Metaphor", en *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 10 N° 4, London, pp. 553-575.
- Peters, B. Guy (1998), "Policy Networks: Myth, Metaphor and Reality", en *Comparing Policy Networks*, David Marsh (ed.), Buckingham, Open University Press.
- Pierre, J. y Peters, B. G. (2000), *Governance, Politics and the State*, London, Palgrave MacMillan.
- Ripley, R. B. y Franklin, G. A. (1987), *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*, Pacific Grove, Brooks/Cole.
- Rhodes, R. A. W. (1981), *Control and Power in Central Local Relations*, Aldershot, Gower.
- _____ (1988), *Beyond Westminster and Whitehall*, London, Unwin Hyman.
- _____ (2000), "Governance and Comparative Politics", en *Debating Governance*, J. Pierre (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- Richardson, J. J. y Jordan, A. G. (1979), *Governing under Pressure*, Oxford, Martin Robertson.
- Rokkan, Stein (1970), "Nation-Building, Cleavage Formation and the Structuring of Mass Politics", en *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*, Oslo, Universitetsforlaget.
- Sabatier, Paul (1988), "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein", en *Policy Sciences*, N° 21, Dordrecht, pp. 129-168.
- Scharpf, Fritz W. (1993), "Positive und Negative Koordination", en *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*, Adrienne Héritier (ed.), Opladen, Westdeutscher Verlag (Sonderheft N° 24).
- Schmitter, P. C. y Lehmbruch, G. (coords.) (1992), *Neocorporativismo y más allá del Estado y el mercado*, México, Alianza Editorial.
- Simon, H. A. (1982), *Models of Bounded Rationality*, Cambridge, MIT Press.
- Smith, Martin (1993), *Pressure Power and Policy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Steinmo, S.; Thelen, K.; y Longestheth, F. (1998), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, University Press.
- Stoker, Gerry (1998), "Governance as Theory: Five Propositions", en *International Social Science Journal*, Vol. 50 N° 155, Oxford, pp. 17-28.

Van Waarden, Frans (1992), “Dimensions and Types of Policy Networks”, en *European Journal of Political Research*, N° 21, Colchester, pp. 29-52.

Participación para el desarrollo: un acercamiento desde tres perspectivas

Carlos Pérez-Brito

La participación, como concepto y proceso, se ha puesto muy de moda en el discurso y la teoría del desarrollo. Parte de esta atracción se debe a la creciente evidencia de que la participación ciudadana en procesos de desarrollo mejora la legitimidad, la transparencia y la rendición de cuentas. En el ámbito internacional, el discurso del desarrollo participativo se ha convertido en un fenómeno teórico-práctico de grandes magnitudes, en donde diferentes promotores del desarrollo provenientes de organismos internacionales, gobiernos y sociedad civil son cómplices de lo que Arturo Escobar (1995) denomina la burocratización de la acción social. El concepto de participación es ahora casi universalmente utilizado en diversas teorías del desarrollo. Sin embargo, sus diferentes significados en la teoría y sus complejas implicaciones en la práctica permiten demasiada variación que impide una definición consensuada. En los últimos años, organismos internacionales y gobiernos han integrado la participación como eje central del discurso de desarrollo sostenible y gobernabilidad, provocando una ambigüedad conceptual que les es beneficiosa para imponer la cultura de los tecnicismos. Aunque esta integración ha sido el resultado del reconocimiento de que muchos proyectos contra la pobreza, el desarrollo y el crecimiento económico han fracasado debido a la falta de involucramiento de las comunidades, la participación ciudadana no está institucionalizada. De hecho, una de las conclusiones más importantes derivadas de los últimos cincuenta años, a partir de la fundación del Banco Mundial, se refiere a lo fundamental de la participación comunitaria y la alta correlación entre el grado de éxito de los proyectos medido por indicadores tales como: costo, sostenibilidad, permanencia a mediano y largo plazo, y la capacidad de resolución de conflictos (Rota, 1996). En todo caso, la participación para el desarrollo se considera como un recurso positivo y necesario para legitimar procesos, incrementar la transparencia y reducir o eliminar posible oposición. Pero ¿de qué hablamos cuando nos referimos a la participación para el desarrollo?

El concepto más general y abierto de participación para el desarrollo sugiere la vinculación e integración, individual o colectiva, de ciudadanos comunes y corrientes en la toma de decisiones sobre proyectos y programas de desarrollo que los afecte directa o indirectamente. Algunos autores concuerdan en que participar connota conceptos diferentes para diferentes personas en contextos diferentes. La participación de personas, dicen, es un proceso grupal, dinámico, en donde los miembros de la agrupación contribuyen a alcanzar objetivos, beneficios comunes a través de actividades conjuntas, intercambio de información y experiencias. Asimismo, los integrantes obedecen reglas, regulaciones hechas por la colectividad para la colectividad (Rahnema, 1999; Goulet, 1995; Oakley y Marsden, 1984).

De acuerdo con Rahnema (1999: 116-131), cuando el término participación para el desarrollo fue originalmente acuñado implicaba un desarrollo centrado en las personas (*human-centered development*). Se esperaba que la participación permitiera las siguientes funciones: cognitiva, política, instrumental y social. La función cognitiva generaría un discurso del desarrollo y sus prácticas basándose en diferentes formas de entendimiento de las realidades humanas. La función política proveería al discurso del desarrollo una fuente de legitimidad, para poder fomentar el desarrollo de los más desposeídos, creando un puente entre las élites y las poblaciones. La función instrumental generaría una serie de estrategias alternativas para justificar el fracaso de estrategias convencionales de desarrollo hasta entonces utilizadas. Esto con el objetivo de involucrar a los beneficiarios en la solución de sus propios problemas. La función social, al final, daría al discurso del desarrollo un nuevo aliento que reactivaría viejos conceptos. Bajo esta función, se esperaba que todas las instituciones, grupos e individuos involucrados en el desarrollo de un país se integraran alrededor de un desarrollo participativo que finalmente permitiera un desarrollo para todos.

La participación, sin embargo, tiene muchas interpretaciones, que cambian en relación con quién la está implementando. Tres grupos sociales han sido clave en la integración de la participación como punto focal en la administración y ejecución de proyectos de desarrollo: organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y el Banco Mundial, el Estado, y la denominada sociedad civil¹ donde se integran las organizaciones no gubernamentales (ONGs). Cada uno de estos actores promotores de desarrollo han planteado desde su particular punto de vista cómo, cuándo, dónde y quién debe participar. Sin embargo, sus diferencias ideológicas han limitado los beneficios que la participación puede generar en los procesos de desarrollo. El incremento de literatura producida sobre el tema de la participación ciudadana en el desarrollo en las últimas tres décadas, ha hecho que el concepto en sí se haya extendido gradualmente a varios campos de acción. En algunos casos, el concepto de participación se ha convertido en un término amplio para referirse a un conjunto de discusiones teóricas, prácticas y creencias de tipo social-político, que, como hemos dicho antes, cambia de acuerdo con quién la está implementando.

La intención de este ensayo es profundizar el conocimiento y la discusión de la importancia de la participación para el desarrollo, así como sus fortalezas y debilidades en el contexto latinoamericano. Por lo tanto, es importante conocer sus orígenes, categorías y funciones para poder entender cómo éstas determinan las relaciones entre los diferentes actores del desarrollo, al igual que los resultados positivos o negativos del proceso mismo. Este ensayo se enfoca en las visiones de participación de los tres actores más importantes del proceso de desarrollo: organismos internacionales, gobierno y sociedad. Se hará un recorrido por los primeros conceptos de participación comunitaria de los años cincuenta, pasando por las declaraciones internacionales sobre la importancia de la participación en el desarrollo, de los años setenta, hasta la implementación de técnicas de investigación y planificación participativa de los años noventa. Asimismo, se analizará el rol del Estado como promotor o represor de la participación para el desarrollo, para culminar con una discusión general sobre la participación y la teoría de la acción colectiva.

De los organismos internacionales

El origen del concepto moderno de participación se remonta a los años cincuenta. Majad Rahnema (1999: 118) explica que la palabra participación se utilizó en la jerga del desarrollo por primera ocasión a finales de los cincuenta. Los organismos internacionales fueron los primeros en integrar el concepto a programas de desarrollo, especialmente en el marco del combate a la pobreza, y más tarde a los procesos de democratización. En 1979, las Naciones Unidas definieron la participación como un mecanismo para compartir con las personas los beneficios del desarrollo, la activa contribución de las personas en el desarrollo local y el involucramiento de personas en el proceso de toma de decisiones en todos los niveles de la sociedad (United Nations, 1979). También desde la década de los 70, el Banco Mundial manifestó la necesidad de integrar a las personas en las políticas y programas para el crecimiento económico, reducción de la pobreza y desarrollo social, ya que la falta de involucramiento en la prestación de ciertos servicios y recursos era una de las causas del fracaso de los programas. Esto motivó la integración de beneficiarios en la implementación de algunos de sus proyectos. La experiencia acumulada hizo que, a partir de 1994, el Banco consolidara la participación social a través del concepto de desarrollo participativo (World Bank, 1994).

Una de las primeras definiciones contemporáneas de participación comunitaria se originó de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, realizada en Roma en 1979 bajo el auspicio de la FAO (FAO, 2003)². En esa ocasión, la comunidad internacional enfatizó que una de las principales razones del fracaso de los programas de ayuda era la falta de participación de los pobres en los programas diseñados para ayudarlos. Recientemente, en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro (1992), se acordó, a través del principio 10 de la declaración³, que los problemas ambientales se pueden solucionar de mejor forma con la participación en la toma de decisiones de todos los

ciudadanos interesados. Al mismo tiempo, la Agenda 21, producto de la misma Cumbre, definió en detalle los mecanismos para su implementación, especificando el rol de los participantes, por ejemplo, las Naciones Unidas y sus agencias, los gobiernos y la sociedad civil. De la misma forma, en 1998, la Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa, en la denominada “Convención de Aarhus”, aprobó la iniciativa sobre Acceso a la Información, Participación Pública en la Toma de Decisiones y Acceso a la Justicia en Temas Ambientales. Otras instituciones, como la Organización de Estados Americanos (OEA), han diseñado también iniciativas para fomentar la participación de la ciudadanía en el desarrollo de las naciones. Ejemplo de esto es la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible, de la OEA (2000)⁴. De todas estas declaraciones se ha desprendido una serie de iniciativas dirigidas a que la participación de los ciudadanos juegue un papel preponderante en el proceso de desarrollo en general. Sin embargo, aunque necesarias, muchas de estas declaraciones son simplemente eso, declaraciones sin casi ningún poder legal para ejecutarlas o llevarlas a cabo.

Otro elemento clave para que la participación se convirtiera en un fenómeno internacional ha sido el surgimiento de técnicas de investigación participativa, conocidas originalmente en inglés como *Participatory Action Research* (PAR) y *Participatory Rural Appraisal* (PRA), iniciadas a partir de los años setenta pero popularizadas en los noventa⁵. Este grupo de técnicas se centra en hacer participar directamente a las personas en la definición y análisis de las condiciones locales como base para la acción de desarrollo (Singh, 2001: 175). Junto con los organismos internacionales, algunas ONGs internacionales, universidades y centros de investigación han difundido eficientemente estas técnicas alrededor del mundo, resultando en un jugoso negocio de consultorías, seminarios, talleres, cursos y libros. Todos en realidad forman parte de la gran industria del desarrollo fomentada por países ricos e industrializados a través de sus agencias para el desarrollo y ayuda internacional. El énfasis puesto en el conocimiento de la técnica y la metodología compensaba la ignorancia de las condiciones sociales, y al mismo tiempo promovía la captura del conocimiento local. La comercialización del saber promovió una participación con claras diferencias en las relaciones de poder. Tal como David Moose (2003: 43-75) lo dice en su ensayo *The Making and Marketing of Participatory Development*, la participación (concebida últimamente como una forma de cambiar las relaciones de poder) puede ser editada, impresa, empacada (a veces literalmente empacada en papel de colores) y presentada como un regalo. Moose argumenta que en el lenguaje de los organismos internacionales, la participación ciudadana debe necesariamente tener un alto grado de ambigüedad para, entre otros objetivos, poder facilitar consensos que permitan la multiplicación de criterios de éxito y flexibilidad que absorban fácilmente los cambios de agenda. Moose dice que la participación es un componente poderoso para legitimar proyectos de desarrollo a través de la presentación de una serie de actividades (reuniones, conferencias, planes de trabajo, seminarios y talleres) como indicadores de éxito, para justificar inversiones y la ejecución de presupuestos.

La pregunta que ahora resulta es cómo esta visión e ideología de la participación, creada desde la alta burocracia internacional y la intelectualidad, se traduce en desarrollo para los más desposeídos. Desde el punto de vista de las instituciones que promueven desarrollo, la participación se ha integrado como una política general de acción que pretende crear mecanismos capaces de impulsar un desarrollo sostenible y gobernabilidad democrática. El Banco Mundial, por ejemplo, promueve activamente la participación y el fortalecimiento de la sociedad civil, asumiendo que el incremento de esta participación, con el tiempo, mejorará la calidad de los gobiernos (Tussie y Casaburi, 2000). El problema de este enfoque es que los bancos multilaterales utilizan las ONGs como sustituto de la sociedad civil (Nelson, 2000). El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por su parte, enfoca la participación de la sociedad civil desde la perspectiva de los gobiernos y por lo tanto integra la participación como un elemento más en su agenda para la modernización del Estado. Casaburi, Riggiozzi y Tuozzo (2000) han demostrado que la participación que este tipo de instituciones

promueve depende mucho de la naturaleza del programa o proyecto que está ejecutando. La participación se concentra en procesos operacionales rutinarios de toma de decisiones, no así en estrategias de largo alcance y que impacten en el desarrollo de una nación, como la Estrategia de Asistencia a Países (CAS). De hecho, la consulta es obligatoria solamente en ciertas áreas donde los efectos negativos a grupos de ciudadanos son visibles, por ejemplo, la reubicación de comunidades y grupos indígenas para la construcción de infraestructura física. En el resto de las áreas la participación se introduce de forma selectiva y a diferentes niveles.

Uno de los problemas mayores en el ejercicio de la participación ciudadana en los organismos internacionales es que parten de la premisa de que existe una brecha que los divide a ellos del resto de la sociedad. Esta premisa por lo tanto los lleva a definir la participación en términos paternalistas. En muchos casos, representantes de estas instituciones han argumentado que los ciudadanos comunes no tienen la capacidad técnica ni profesional para manejar su propio desarrollo. Como consecuencia, la participación se desarrolla en un ambiente de relaciones de poder en donde los mecanismos de participación son impuestos a la población. La fuente del problema es que en rara ocasión se le ha dado a la población la oportunidad y el poder de escoger cómo deben ellos involucrarse, cómo los recursos deben ser utilizados o cómo las decisiones se deben tomar.

Del Estado

Otro de los actores clave en la participación para el desarrollo es el Estado. Como agente promotor, facilitador o represor de la participación, el Estado ha gozado de poca o relativa popularidad, dependiendo de la época y el contexto político y social del que se hable. Uno de los argumentos más fuertes que existen sobre el rol del Estado es si éste facilita u obstaculiza los procesos de participación. Quizá porque para el Estado la participación se concibe como una función instrumental y política que varía dependiendo del tipo de régimen y contexto. Para el Estado, la sola idea de perder control directo del accionar público genera conflicto. Esto, por supuesto, ha limitado el poder natural de éste para promover mayor y mejor participación y desarrollo. En países en vías de desarrollo, especialmente, los gobiernos han estado en contra de hacer del proceso de participación en la toma de decisiones nacionales, una forma de redistribuir poder y representatividad en la sociedad. Los gobiernos son hostiles a casi cualquier iniciativa que implique reducir poder o control central. Ésta ha sido una de las causas por las cuales algunos teóricos señalan que el Estado ha utilizado la participación como un medio para manipular y controlar la sociedad a través de concesiones, privilegios, clientelismo e incluso represión (Gilbert y Ward, 1984). En el contexto latinoamericano, el clientelismo sigue siendo uno de los métodos más utilizados para promover la participación. El Estado ha encontrado en éste una forma idónea de garantizar la negociación y prestación de servicios públicos, a cambio de lealtad política permanente (Hoch, 1994). Debido a que el Estado continúa siendo en muchos países el motor principal del desarrollo, ha jugado un papel clave en la creación de sindicatos, comités campesinos e indígenas, y organizaciones de ayuda y emergencia en caso de desastres naturales. Aunque algunas de estas organizaciones son importantes para la canalización de ayuda, prestación de servicios básicos y cierta participación, en determinados momentos, las mismas organizaciones son manipuladas o politizadas para proteger los intereses del Estado. Un estudio de Gilbert y Ward (1984) descubrió que en América Latina, el Estado fue capaz de implementar con éxito mecanismos para impedir una verdadera participación ciudadana a través de coartar líderes, institucionalizar mecanismos políticos de movilización y participación de las masas y ejercer el clientelismo. Ejemplos de estos mecanismos son la Confederación Nacional Campesina (CNC) en México, y las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) en Guatemala. Estas estructuras, rígidas y controladas, han hecho que los más pobres sean dejados de lado en el proceso de toma de decisiones y especialmente en el diseño de los programas y proyectos que están dirigidos a beneficiarlos, lo que ha incrementado la dependencia directa del Estado y limita la creación de auténticos valores democráticos de participación pública.

Otro método de particular importancia para el Estado ha sido la retórica de la participación a través del discurso de la gobernabilidad. En América Latina, el retorno de gobiernos civiles electos por medios democráticos no ha garantizado una estabilidad política y social. Esto ha provocado que los efectos de la marginación y la pobreza, al igual que la corrupción de tantos años, broten de manera incontrolada incitando manifestaciones e ingobernabilidad. La gobernabilidad, entendida como legitimidad y transparencia de las instituciones públicas, lo que incluye mecanismos de control social para garantizar la ecuanimidad en el gasto público con miras a reducir la pobreza, ha sido utilizada, por una parte, para fortalecer la participación de organizaciones civiles, y por otra, para que el Estado descargue presión social trasladando algunas de sus responsabilidades naturales a la sociedad. En este contexto, pequeñas ONGs, agrupaciones de padres de familia, vecinos y comités de autoayuda cubren ahora algunas de las actividades y servicios inherentes al Estado, como salud y educación. Esto debilita la importancia de un Estado social, y de cierta forma favorece el *laissez-faire*.

El Estado se ha aferrado al discurso de la gobernabilidad, permitiendo cierta participación ciudadana, para garantizar de alguna forma su propia existencia. La política de concertación de Vinicio Cerezo y el Pacto Social de Jorge Serrano en Guatemala son ejemplos de mecanismos de participación surgidos de gobiernos débiles. En complicidad con organismos internacionales, los gobiernos se han convertido en paladines de la buena gobernabilidad (*good governance*), firmando y aprobando declaraciones internacionales que conduzcan a una buena gobernabilidad y un desarrollo sostenible. Hasta la fecha, los ciudadanos siguen esperando que estas grandes ideas se materialicen y se haga valer la ley por igual.

En la actualidad hay dos hipótesis para justificar por qué el Estado ha permitido la participación ciudadana en el marco de la gobernabilidad. Una es la emergencia de la denominada sociedad de la información, en donde las nuevas tecnologías de comunicación están permitiendo mayores flujos de información entre ciudadanos, así como el escrutinio y el activismo social internacional. Las recientes protestas en contra de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en Seattle y Washington D.C., al igual que las manifestaciones mundiales contra la guerra de Irak, en su mayoría coordinadas por correo electrónico, demuestran las fortalezas de una creciente participación internacional de redes de solidaridad interconectadas en el espacio cibernético. La segunda es el cambio de valores que propone Ronald Inglehart, producto de la Encuesta Mundial de Valores⁶. Estas encuestas, llevadas a cabo en 65 países, demuestran un descenso en el apoyo hacia instituciones tradicionales, entre ellas el gobierno, la poca tolerancia a la burocracia, a las organizaciones jerárquicas, a la corrupción, y la demanda ciudadana por ser tomados en cuenta en las decisiones sobre asuntos públicos, que implica mayor participación.

De la sociedad

Aun cuando los políticos estén conscientes de la necesidad de garantizar la participación ciudadana para fomentar el desarrollo, han sido los ciudadanos en lo individual y colectivo quienes han fomentado la participación como resultado de un accionar cultural o una necesidad social. Tal como lo ha declarado Habermas, a la sociedad moderna no le quedan sino tres recursos para seguir funcionando: el dinero, el poder y la solidaridad. Los dos primeros son propios del mercado y el Estado, y el último corresponde a la gente, donde la dimensión social alcanza el sentido real de participar.

Antes de que surgiera el concepto de participación popular, muchas de las discusiones de participación ciudadana en asuntos públicos se centraban en ideas “modernas” de democracia, en donde el voto era la acción más visible y convencional de acción ciudadana. La literatura reciente sobre participación ciudadana identifica por lo menos tres alternativas mediante las que las personas pueden influenciar al gobierno: procesos electorales, iniciativas de ley y desarrollo de la agenda nacional (Noble, 2000: 86). Por esta razón, la participación se entendía como un mecanismo meramente político. Sin embargo, existen otras formas de participación ciudadana que van más allá de los procesos

electorales o de la actividad política. Nuevas formas de participación colectiva en comunidades son cada vez más notorias y necesarias, en donde la colectividad toma sus propias decisiones y responde a acciones emprendidas por los gobiernos. En este contexto, los ciudadanos no ven la participación como un ejercicio político o como una forma de ganancia económica, sino como una expresión de las virtudes humanas (Rousseau, 1984) asociada a la acción natural de las personas de solidarizarse, que va más allá de las actividades proselitistas y de su participación en elecciones. Este concepto se relaciona por lo general con la sociedad civil, con movimientos sociales de base y con grupos marginales. Estos grupos definen la participación como resultado de la acción colectiva y las formas diversas que las personas encuentran para garantizar el bien común, defenderse o desafiar al poder institucional. Grupos ecologistas, feministas, *gays*, guerrilleros, campesinos, y recientemente grupos anti-globalización y anti-guerra, han encontrado en este modelo de participación un espacio donde desarrollar su propio capital social, que de acuerdo con Putnam (1993) es un tributo o componente de una sociedad, como la confianza entre sus miembros, las normas de reciprocidad y sus redes de participación colectiva y compromiso común, las que pueden aumentar su eficacia al facilitar acciones comunes y coordinadas.

Antes de que la participación se entendiera como un acto meramente político, diversas teorías de la acción colectiva proclamaban que las personas se organizan y movilizan para asegurar beneficios resultantes del ejercicio grupal (Buchanan y Tullock, 1962; Olson, 1965). La teoría de la acción colectiva manifiesta que un grupo escogerá una forma colectiva de acción, siempre y cuando cada uno de sus miembros se beneficie más que de forma individual. La diferencia radica en el tipo de motivaciones que fomentan la organización de entes colectivos. Si la motivación es lo suficientemente fuerte o afecta a un grupo grande de personas, incrementa las posibilidades de participar. Aunque pareciera demasiado obvio que la motivación hacia la acción colectiva es hacer cosas que beneficien a todo el conglomerado, un análisis del contexto social y político son necesarios para predecir y evaluar los resultados de la participación colectiva. En este fenómeno radica uno de los aspectos más descuidados de la participación: la prevención de crisis. Antes de sufrir una crisis, pocas son las organizaciones y gobiernos que invierten el tiempo y recursos necesarios para dialogar con los ciudadanos y encontrar solución a problemas comunes. Este problema es especialmente visible en gobiernos e instituciones que, en momentos de crisis, esperan hasta el último momento para negociar, luego que un importante costo en vidas o recursos materiales se ha perdido. Mientras que en sociedades industrializadas los ciudadanos utilizan medios formales de participación (*lobby*, elecciones, representación política), en regiones como América Latina, los pobres han encontrado en la acción colectiva la forma más racional de organizarse para solucionar sus problemas.

Entonces, la participación se entiende como un recurso que, de acuerdo con las necesidades, puede ser político o social. Uno de los ejemplos más comunes es la protesta contra el gobierno con el objetivo de adquirir servicios básicos, la cual se puede llevar a cabo en un ambiente político formal o informal utilizando el conglomerado como elemento de presión. Asimismo, la autoayuda entre comunidades cuando, por razones políticas o geográficas, son marginales para el Estado, o cuando la falta de recursos y servicios provenientes del gobierno impide satisfacer sus necesidades básicas. El movimiento Zapatista en Chiapas, México, o el movimiento de los Sin Tierra, en Brasil, constituyen un claro ejemplo. Durante casos de emergencia, particularmente, la autoayuda entre comunidades ha evitado mayores desastres. Esto fue evidente durante el terremoto en México en 1985 y el paso del huracán Mitch en Centroamérica, que motivó diversas formas de organización propia y estrategias de sobrevivencia colectiva.

De esta forma, hay quienes plantean la participación como un instrumento eficaz para generar cooperación, motivación y capacidad práctica para la solución de problemas complejos (Hirschman, 1984), y otros que la ven como una forma de trabajo e integración cultural propia de ciertas comunidades, que involucra valores y tradiciones políticas e históricas (Oakley y Marsden, 1984). De una u otra forma, las personas siempre encuentran formas de proveerse ciertos servicios básicos como

caminos, centros comunitarios y escuelas a través de agrupar recursos como dinero, fuerza de trabajo y materiales. La comunidad, la propiedad comunitaria, el trabajo comunitario, la vida compartida, que tiene a la solidaridad por centro, en opinión de Eduardo Galeano, es la forma tradicional de vida, de producción y de organización de los indígenas y campesinos de América Latina. En opinión de John Booth (1976, 1979), la participación ciudadana en América Latina se basa, en parte, en cálculos racionales, lo que significa que las personas participan mejor si tienen objetivos bien definidos y si existen mecanismos internos o instituciones para alcanzar esos objetivos. Esas instituciones, públicas o privadas, de las que habla Booth, son aquellas que permiten la participación directa de las comunidades en la vida pública a través de proveer recursos, canales y mecanismos internos de participación. En este ambiente, las ONGs han florecido, promoviendo canales directos de cooperación con las comunidades a través de la adquisición de algunas de las responsabilidades naturales del Estado. Las ONGs han generado mejores canales de participación, y se han convertido en una piedra angular para impulsar el desarrollo, debido, en parte, a su compromiso con la sociedad, la flexibilidad en sus acciones y la optimización de recursos tanto humanos como financieros. Aunque se puede afirmar que las ONGs, como parte de la sociedad civil, juegan un papel importante en la promoción del desarrollo con participación, no se puede generalizar que su involucramiento no genere malestar y que sus acciones sean en algunos casos limitadas, sectarias y no del todo idóneas. En América Latina, aunque controversial, la Iglesia Católica también ha sido en muchos casos una institución canalizadora de la voz y la acción de la sociedad. Su intervención directa en la resolución de conflictos, ayuda comunitaria y prestación de servicios, la ha convertido por igual en foco de estudio, simpatías y represión. Su identificación con el pobre, especialmente en tiempos de la Teología de la Liberación, la llevó a fermentar un movimiento liberador que suponía la creación de una Iglesia viva, donde el ver, juzgar y actuar implicó la acción de participar directamente con su comunidad. Si hacemos un recuento de los movimientos sociales latinoamericanos podemos observar que la participación siempre ha tenido un carácter liberador. Este carácter ha inspirado movimientos renombrados como la Teoría de la Dependencia, la Pedagogía del Oprimido y la Teología de la Liberación, que han tenido como base la acción colectiva y el ejercicio grupal.

La participación, que se inició como un desafío para los especialistas en desarrollo de instituciones y gobiernos y como mecanismo de autoayuda de la sociedad civil, se ha convertido, sin embargo, en un concepto sin especificidad. En la actualidad, aunque ampliamente utilizado en la redacción y el discurso del desarrollo, el concepto, en teoría y en la práctica, ha perdido credibilidad y se utiliza más como una credencial política. El mismo conjunto de organizaciones que contribuyeron a su definición e integración como eje transversal en el desarrollo de los pueblos, también han contribuido a que se convierta en un discurso retórico. Las dinámicas de participación para el desarrollo van de la planificación abstracta hacia la realidad concreta. Abstracta en el sentido que los organismos internacionales y sus incuestionables medidas de desarrollo y ajuste son abrumados por la realidad. El sueño americano de muchos países latinoamericanos que vieron la posibilidad de integrarse a la economía mundial mediante la adopción y aceptación de sus modelos económicos, estrategias y políticas, en la época de la liberación y la apertura económica, no han logrado capitalizar la cercanía al mercado más grande del mundo. Las divisas provenientes de la venta de los activos públicos no sirvieron para potenciar la infraestructura física y humana, y ahora este mismo discurso se convierte en la excusa para generar un interminable endeudamiento externo. La tierra prometida de paz y desarrollo, tan ofrecida por gobiernos e instituciones internacionales, continúa fomentando economías informales, agricultura de subsistencia y pobreza generalizada. El síndrome de la tecnocracia ha convertido la participación para el desarrollo en participación para la criminalidad, contrabando, y tráfico de drogas y de influencias. Cuándo aprenderemos que los ciudadanos no son competidores, sino socios y clientes. Es el momento de recordar que las remesas en dólares que envían los emigrantes desde los Estados Unidos y otros países a sus familiares son las que sostienen a muchos países latinoamericanos y evitan

una crisis generalizada. En este contexto, por más sombrío que sea y con el dilema del desarrollo auestas, es lógico que sigamos discutiendo una y otra vez las desigualdades económico-sociales entre el Norte industrializado y el Sur subdesarrollado. Con estos antecedentes, no podemos seguir esperando que un diálogo y participación honesta surja de los organismos internacionales o de los gobiernos, sino de los ciudadanos. De no ser así, lo único que nos queda es seguir ofreciendo la belleza espectacular de nuestro territorio, la mano de obra barata de nuestra gente y la explotación de recursos naturales como única fuente de competitividad. Participación es desarrollo y desarrollo es participación. Sin embargo, parece que en los últimos cincuenta años de desarrollo no se ha aprendido nada sobre la participación, pues no se ha logrado capitalizar la acción y el aprendizaje colectivo en beneficio de los pobres, ni se ha aprendido de los errores. Aunque muchos argumentan que en la actualidad existen más libertades para participar y que las nuevas tecnologías de la información permiten mejores canales de comunicación entre Estado-sociedad, y sociedad-sociedad, cada vez es más evidente que la participación sigue estando subordinada al interés político, económico e ideológico de las élites. El ciudadano ha dejado de ser depositario de derechos promovidos por el Estado, la participación incluida, para convertirse en un sujeto de acción y gestión de su propio destino en la esfera pública. Por lo tanto, al ciudadano es a quien le corresponde la demanda de una participación acorde a la realidad en la que vive.

Notas

¹ Para un análisis resumido de la sociedad civil y ONGs ver: La sociedad civil ante el mundo globalizado, en *Comercio Exterior*, Vol. 52 N° 5, México, mayo 2002.

² Esta Conferencia declaró que la participación de las personas rurales en las instituciones que gobiernan sus vidas es un derecho humano básico. Si el desarrollo rural pretende descubrir sus potencialidades, las personas rurales deben organizarse y participar activamente en el diseño de políticas y programas, y además en el control de las instituciones sociales y económicas. Esta Conferencia vio un claro enlace entre participación y organizaciones autónomas y democráticas para representar al pobre. La conferencia también convocó a las agencias para trabajar de forma cercana con las organizaciones y sus beneficiarios y propuso que la asistencia fuera canalizada a través de grupos pequeños de agricultores y campesinos.

³ Principio 10 de la Cumbre de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992: “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

⁴ CAS, por su sigla en inglés, que significa *Country Assistance Strategy*.

⁵ Uno de los principales impulsores de estas técnicas es Robert Chambers, del Instituto de Estudios del Desarrollo (IDS) de la Universidad de Sussex, en Inglaterra. Este grupo de técnicas participativas de investigación y planificación se puso en práctica, primero en África y luego se extendió rápidamente en Asia y América Latina.

⁶ En inglés *World Value Survey*. Proyecto coordinado por la Universidad de Michigan en los Estados Unidos.

Bibliografía

- Banco Nacional de Comercio Exterior (México) (2002), “La sociedad civil ante el mundo globalizado”, en *Comercio Exterior*, Vol. 52 N° 5, México, mayo.
- Booth, John A. y Siligson, Mitchell A. (1976), “Political Participation in Latin America: an Agenda for Research”, en *Latin American Research Review*, Vol. 11 N° 3, Austin, pp. 95-119.
- Booth, John, A. (1979), “Political Participation in Latin America: Levels, Structure, Context, Concentration and Rationality”, en *Latin American Research Review*, Vol. 13 N° 3, Austin, pp. 29-60.
- Buchanan, James M. y Tullock, Gordon (1962), *The Calculus of Consent, Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Michigan, University of Michigan Press.
- Casaburi, Gabriel; Riggiozzi, M. Pía; y Tuozzo, M. Fernanda (2000), “Multilateral Development Banks, Governments, and Civil Society: Chiroscuros in a Triangular Relationship”, en *Global Governance*, Vol. 6 N° 4 (Special Issue), Boulder, Oct.-Dec.
- Chambers, Robert (1997), *Whose Reality Counts?: Putting the First Last*, London, Intermediate Technology Publications.
- _____ (2002), *Methods for Community Participation: a Complete Guide for Practitioners*, London, ITDG Publishing.
- Escobar, Arturo (1995), *Encountering Development: the Making and Unmaking of the Third World*, Princeton, Princeton University Press.
- FAO (2003), Participation in Practice, en <http://www.fao.org/sd/PPdirect/PPre0044.htm>, 21-10-2003.
- Gilbert, Alan y Ward, Peter (1984), “Community Action by the Urban Poor: Democratic Involvement, Community Self-Help or a Means of Social Control?”, en *World Development*, Vol. 12 N° 8, Montreal, pp. 769-782.
- Goulet, Denis (1995), *Development Ethics: a Guide to Theory and Practice*, London, Zed Books.
- Hirschman, Albert (1984), *Getting Ahead Collectively: Grassroots Experiences in Latin America*, New York, Pergamon Press.
- Hoch, Charles, (1994), *What Planners Do: Power, Politics and Persuasion*, Chicago, Planners Press.
- Inglehart, Ronald (1997), *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*, Princeton, Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald y Baker, Wayne E. (2000), “Modernization, Cultural Change and the Persistence of Traditional Values”, en *American Sociological Review*, N° 65, Washington, pp. 19-51.
- Moose, David (2003), “The Making and Marketing of Participatory Development”, en *A Moral Critique of Development: in Search of Global Responsibilities*, Philip Quarles Van Ufford y Ananta Kumar Giri (eds.), London, Routledge.
- Nelson, Paul (2000), “Whose Civil Society? Whose Governance?: Decisionmaking and Practice in the New Agenda at the Inter-American Development Bank and the World Bank”, en *Global Governance*, Vol. 6 N° 4, Boulder, Oct.-Dec.
- Noble Tesh, Sylvia (2000), *Uncertain Hazards: Environmental Activism and Scientific Proof*, Ithaca, Cornell University Press.
- Oakley, Peter y Marsden, D. (1984), *Approaches to Participation in Rural Development*, Geneva, International Labour Office.
- OEA (2000), *Inter-American Strategy for the Promotion of Public Participation in Decision Making for Sustainable Development*, Washington, Unit for Sustainable Development and Environment; Inter-American Council for Integral Development, April.
- Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press.
- Putnam, Robert (1993), “The Prosperous Community: Social Capital and Public Life”, en *The American Prospect*, N° 13, Princeton.

- Rahnema, Majid (1999), "Participation", en *Development Dictionary: a Guide to Knowledge as Power*, Wolfgang Sachs (ed.), London, Zed Books.
- Rota, Josep (1996), "Comunicación, gobierno y ciudadanía", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 5, Caracas, enero.
- Rousseau, Jean Jacques (1984), *Of the Social Contract; or, Principles of Political Right and Discourse on Political Economy*, New Cork, Harper and Row, traducido por Charles H. Sherover.
- Singh, Kamal (2001), "Handing over the Stick: the Global Spread of Participatory Approaches to Development", en *Global Citizen Action*, Michael Edwards y John Gaventa (eds.), Colorado, Lynne Rienner Publishers.
- Tussie, Diana y Casaburi, Gabriel (2000), "From Global to Local Governance: Civil Society and the Multilateral Development Banks", en *Global Governance*, Vol. 6 N° 4, Boulder, Oct.- Dec.
- United Nations (1979), *1978 Report on the World Social Situation*, New York, United Nations.
- _____ (1992), Report of the United Nations Conference on Environment and Development: Principle 10 of the Rio Declaration, en <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>.
- World Bank (1994), *The World Bank and Participation*, Washington, World Bank. Operations Policy Department.