

Nº 32, Junio 2005

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

Quim Brugué, Ricard Gomà y Joan Subirats

Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes

» [abstract](#) » [texto completo](#)

Albert Serra

La gestión transversal. Expectativas y resultados

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

Bernardo Kliksberg

Hacia un nuevo perfil del Estado en América Latina: los cambios en las percepciones y las demandas de la ciudadanía

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

Jon Pierre

¿"Poder para"... o "poder sobre"?: repensando la fuerza del Estado

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

Vera Schattan P. Coelho

Los Consejos de Salud en Brasil: ¿cuánto hemos avanzado en la concertación de intereses?

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

Nelson Shack Yalta

La programación participativa del presupuesto en el Perú: primeras lecciones de un proceso de concertación

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

Verónica Viñas

Satisfacción del cliente, calidad y evaluación: un análisis crítico

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

[Declaración de México](#)



Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes

Quim Brugué, Ricard Gomà y Joan Subirats

En este trabajo se exponen los desafíos analíticos pluridisciplinarios que plantean las redes como nuevo referente conceptual; se debate sobre el surgimiento de una nueva clave de lectura del espacio: el territorio-red; y se propone el abordaje político de éste desde las categorías de la *governance* multinivel y reticular.

I. La red como nuevo concepto analítico y como nueva imagen del territorio

La dimensión territorial del Estado-nación se concretaba en la referencia a un espacio continuo que ocupaba una parte de la superficie de la tierra. La red, en cambio, se nos presenta como un espacio formado por puntos discretos (nudos) vinculados por líneas de relación, no por continuidades físicas. Analíticamente, el concepto de red se ha incorporado a muchas disciplinas científicas. Tal como nos recuerdan Jönsson, Tägil y Törnqvist (2000), “se puede observar cómo la red está substituyendo al átomo como símbolo general de la ciencia: mientras el átomo representa la simplicidad, la regularidad y el cierre, la red invoca la complejidad, la flexibilidad y la abertura”. Esta transición desde el átomo hasta la red comporta tanto profundos desafíos analíticos como transformaciones en las imágenes que utilizamos para percibir el territorio.

1. Los desafíos analíticos

Es necesario combinar las sensibilidades y los conocimientos de como mínimo tres disciplinas científicas: la Geografía, la Economía y la Ciencia Política. Si algo comparten estos tres ámbitos de trabajo, es la necesidad de incorporar conceptos e instrumentos de análisis capaces de comprender la complejidad, la flexibilidad y la abertura de sus respectivos objetos de estudio. Tanto la Geografía como la Economía y la Ciencia Política observan con cierto desconcierto cómo se les desordena el mundo y cómo las simplificaciones y las regularidades que servían para interpretarlo pierden validez. El descubrimiento de la red aparece pues como una oportunidad para elaborar nuevas y más complejas interpretaciones, aunque su desarrollo es todavía excesivamente precario como para proclamar su victoria definitiva.

La *perspectiva geográfica*, en primer lugar, ha experimentado una notable actualización al constatar cómo se resquebrajan pilares analíticos tan sólidos como eran los conceptos de distancia, accesibilidad y continuidad física del espacio. Estas nociones, hasta hace poco inmutables, dejan paso a visiones más complejas y dinámicas del territorio: las distancias se relativizan, pues ya no dependen de proximidades físicas susceptibles de medición; la accesibilidad del territorio no queda condicionada únicamente por la disponibilidad de infraestructuras; y el espacio deja de ser un continuo físico para evaporarse a través de criterios más flexibles y abiertos de delimitación, como la intensidad de las relaciones y de los intercambios de distinto tipo.

En el *ámbito económico* suceden cosas parecidas. La mundialización de los mercados ha propiciado una apertura de las economías nacionales que, a su vez, se ha traducido en importantes transformaciones en términos de competencia. La competencia se intensifica, ya que a las exigencias de los costes se suman las de calidad y diferenciación de los productos. Para sobrevivir en esta situación no se puede actuar en el mercado como un actor independiente, tal como preconiza la Economía clásica, sino que es necesario establecer alianzas y acuerdos de colaboración entre los diferentes estadios de la producción, entre empresas y entre éstas y su entorno. En palabras de Veltz (2000), “la competitividad es cada vez más el resultado de las relaciones (...) y menos de las formas tradicionales de productividad”. En consecuencia, aparecen los conceptos de empresa-red y red de empresas como

recursos analíticos para acercarse a la complejidad, la apertura y la flexibilidad de los actuales procesos económicos.

Finalmente, el *análisis politológico* también se ha visto obligado a revisar sus principales elaboraciones conceptuales. La Ciencia Política moderna entendía la actividad de gobernar como el resultado de un proceso de racionalización a través del cual aparecía una organización especializada en la regulación de unos asuntos colectivos que, además, estaban perfectamente diferenciados de aquellos que se daban en el ámbito privado. Por otra parte, el ejercicio de gobierno seguía unas pautas de jerarquía y control que garantizaban su regularidad y previsibilidad. Actualmente, las organizaciones políticas han de asumir la complejidad de sus tareas a través de una apertura y una mayor flexibilidad de sus estructuras. Por otro lado, la especialización y el monopolio gubernamental dejan paso a nuevos conceptos que intentan incorporar una realidad donde son muchos los que participan en la actividad de gobernar (redes y gobierno multinivel) y donde la jerarquía deja paso a la negociación y la interacción.

2. Nuevas imágenes territoriales

Tradicionalmente, el territorio respondía a la imagen de una jerarquía de ciudades con fuertes centralidades financieras e institucionales, periferias industrializadas y espacios de tercer orden donde no había llegado ni la urbanización ni la aglomeración industrial. En los últimos veinte años, sin embargo, se han producido transformaciones diversas del territorio: procesos de des-urbanización, de contra-urbanización y de peri-urbanización (Berry, 1976). Toda esta terminología acaba convergiendo en la generación de una nueva imagen: el territorio red.

El principal desencadenante de esta transformación se encuentra en la relativización del concepto de proximidad; es decir, en el rechazo de aquella visión clásica según la cual la organización del territorio se basaba únicamente en relaciones espaciales de proximidad. Al contrario, tal como expone Dematteis (2000), “las redes multiplican en su interior las relaciones verticales y horizontales más allá de los viejos vínculos de proximidad, sugiriéndonos la idea (difícil de visualizar) de un espacio virtual de flujos que ya no se ve condicionado por las distancias físicas”. Esta idea, excelentemente expuesta y popularizada en el trabajo de Castells (1999), nos sugiere que el espacio no es únicamente una realidad física, sino también relacional. En la medida en que los flujos de relaciones adquieren importancia a la hora de construir el espacio, la red (en tanto que representación de vínculos y relaciones) se convierte en el referente analítico para su comprensión.

El análisis, de todas formas, se complica cuando nos trasladamos de la teoría a la observación de los impactos prácticos que este proceso supone para el territorio. En este sentido, los teóricos urbanos han utilizado la teoría del *City Life Cycle* para explicar unos procesos pendulares donde se sucederían etapas alternativas de centralización y descentralización territorial (Van den Berg ...[et al], 1982). De este modo, a la centralización urbana asociada a la industrialización le seguiría, en los años cincuenta y sesenta, un proceso de descentralización (la contra-urbanización) y, por lo tanto, cabría esperar que en los años ochenta y noventa asistiríamos a un nuevo movimiento de re-centralización. Sin embargo, en su lugar se produce un híbrido formado por dos tendencias en oposición: lo que se conoce como la *periurbanización* o la *centralización desconcentrada*. Desde este punto de vista, lo que ha ocurrido en el territorio europeo en las dos últimas décadas es un proceso complejo que ha operado a través de dos movimientos: uno de descentralización (masivo y visible) y otro de centralización (selectiva y cualitativa).

Si observamos el territorio ciudad a ciudad, el primero es dominante; mientras que si lo agregamos regionalmente el segundo adquiere mayor relevancia. En otras palabras, las ciudades experimentan procesos de contra-urbanización y, por lo tanto, desconcentran su población y sus actividades hacia una periferia urbana en expansión. Por otro lado, al dirigir nuestra mirada hacia el nivel regional, visualizamos los flujos entre ciudades (la red) y, al contrario de lo que afirmábamos

anteriormente, detectamos procesos de concentración de actividades directivas y decisionales en determinados nudos centrales.

Así pues, podemos identificar dos niveles en la representación espacial del territorio: un nivel local y un nivel global. El primero se refiere a las ciudades individuales e interpreta el espacio en términos de proximidad y de las interacciones que ésta facilita. Desde el segundo nivel, en cambio, el espacio se percibe como una red de flujos y de relaciones que vincula a las ciudades con independencia de las distancias físicas que las separan. El primer nivel se refiere a un espacio físico y el segundo a un espacio virtual. Se trata de espacios diferentes, pero compatibles entre ellos: *la ciudad es simultáneamente física y virtual, próxima y relacional*.

Estas matizaciones son cruciales para entender las actuales dinámicas territoriales. Si el espacio local (la ciudad) hubiera sido definitivamente aniquilado por el espacio global (la red), las interacciones de proximidad habrían perdido toda importancia y únicamente visualizaríamos el territorio como una red donde las líneas serían lo fundamental y los nudos (las ciudades) quedarían vacíos de contenido. Sin embargo, la realidad nos muestra una situación muy diferente: una situación donde las ciudades, tanto o más que antaño, quieren comportarse y representarse como un actor colectivo cohesionado. El nudo local es pues un elemento importante, una carta de presentación sin la cual la presencia en las líneas de la red global carece de sentido.

De este modo, la doble lógica del territorio obliga a sus unidades a moverse también en una doble dirección. Por un lado, han de aceptar la naturaleza relacional del territorio y, en consecuencia, desarrollar estrategias de conexión y vinculación que les permitan formar parte de la red global. Por otro lado, para poder desarrollar su papel en la red (para ser influyentes y tomadas en consideración) deben actuar como un actor internamente cohesionado; es decir, deben hacer valer sus capacidades económicas, su capital social o sus atractivos físicos a través de pactos internos que les permitan salir al exterior con una sola voz. En definitiva, las ciudades -en tanto que unidades que conforman el territorio- han de ser al mismo tiempo **competitivas** y **colaboradoras**: competitivas en sus estrategias de relación exterior (en la red global) y colaboradoras en sus estrategias de relación interior (en el nivel local).

Las transformaciones del territorio a las que nos hemos estado refiriendo hasta el momento comportan, obviamente, transformaciones en las formas de gobernarlo. El territorio-red reclama una organización política que se adapte a sus peculiaridades y que, por lo tanto, supere una visión continua, simplificadora y jerárquica del ejercicio de gobierno. En el próximo apartado nos ocuparemos de este tema.

II. El gobierno multinivel (*multilevel governance*) y en red (*network governance*)

Ante la permanencia del Estado como actor político relevante y la aparición de los procesos simultáneos de localismo y globalización, los analistas han elaborado la idea del gobierno multinivel. Al mismo tiempo, en este escenario, las capacidades de gobierno dependen de las relaciones que se establecen con una red de múltiples actores públicos y privados. La nueva *governance*, por lo tanto, responde a la complejidad del momento asumiendo y provocando una doble complejidad: operar desde la interacción vertical (multinivel) y desde la incorporación de un número creciente de actores (red). Esta *governance*, en palabras de Llamazares y Marks (1999), se puede definir como “un sistema en el cual los distintos niveles institucionales comparten, en lugar de monopolizar, decisiones sobre amplias áreas competenciales. Más que a una dominación uniforme por parte de los Estados centrales, estamos asistiendo a la emergencia de un patrón altamente variable, y no jerárquico, de interacción entre actores diversos en diferentes áreas de políticas”.

Pero, al margen de las transformaciones más aparentes (como la aparición de dinámicas negociadoras o la multiplicación de los actores), ¿cuál es la diferencia de fondo entre el gobierno tradicional y la nueva gobernación? Para dar respuesta a este interrogante, en primer lugar, deberíamos

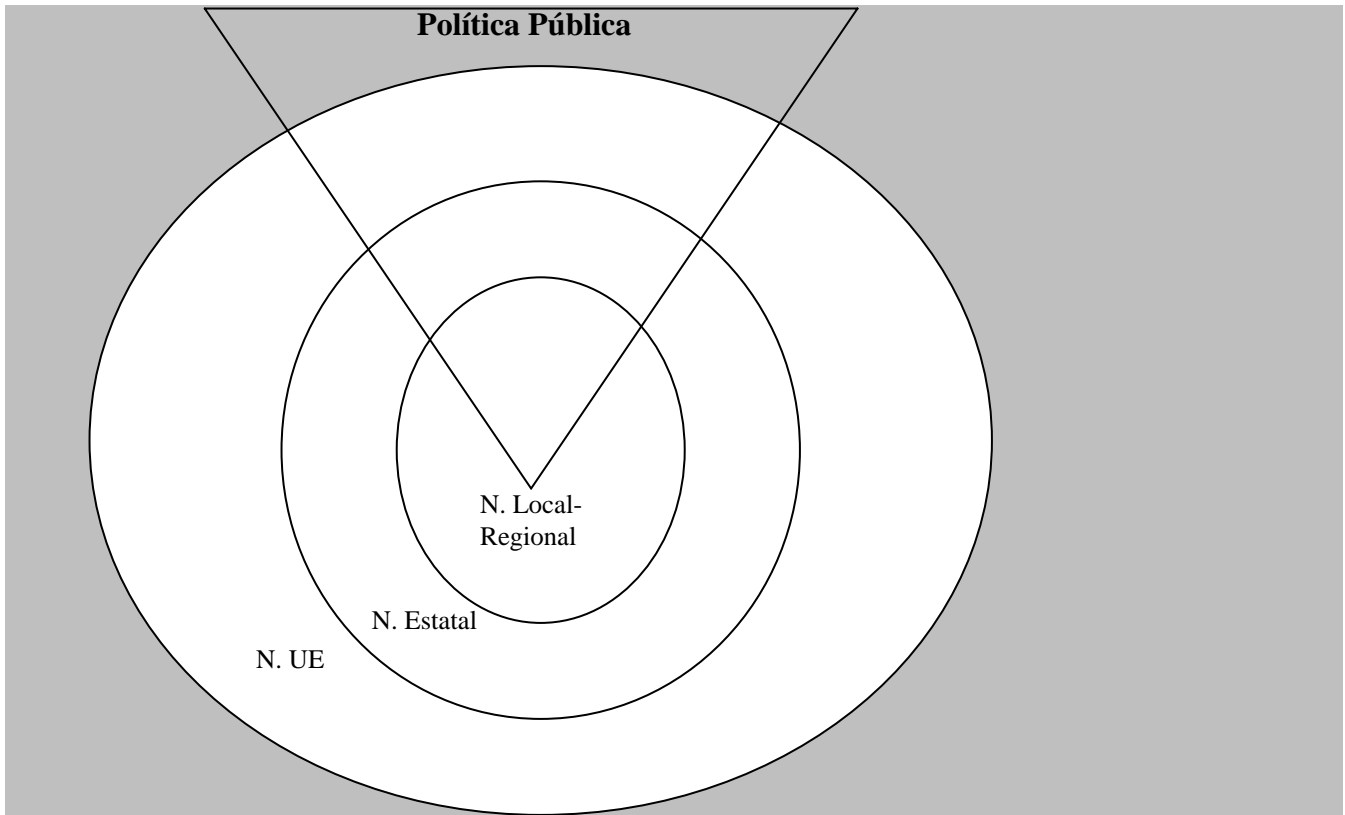
recordar que la acción gubernamental se caracteriza por su capacidad de regulación de los conflictos particulares y, sobre todo, por su capacidad para defender o encarnar un interés público o colectivo. Es decir, ante las distorsiones de una búsqueda egoísta del interés privado, el gobierno se interpreta como un ente que obliga a los ciudadanos a cooperar en beneficio de un interés colectivo superior. Una vez aceptado este punto de partida, en segundo lugar, deberíamos preguntarnos si es esta finalidad del gobierno la que está en entredicho o si, en cambio, las transformaciones afectan únicamente a las formas para alcanzar este fin.

Desde nuestra perspectiva, son las formas de gobernar, no sus objetivos, las que estamos repensando. Las nuevas formas de gobernación deberían asegurarnos que es posible perseguir un interés colectivo y mediar entre los particulares, ya que si pusiéramos en duda este objetivo no estaríamos hablando de capacidades para gobernar, sino de otras cosas. Las formas de gobierno, en cambio, están efectivamente experimentando profundas transformaciones. Para analizarlas nos parece oportuno, en primer lugar, identificar las características clave de las formas tradicionales de gobierno y, más tarde, valorar hasta qué punto la nueva gobernación las está reformulando. Así, hemos considerado que el modelo tradicional de gobierno se caracteriza por dos elementos formales fundamentales: la especialización y la autoridad.

Por *especialización* entendemos que la aparición del gobierno se realiza en paralelo a una atribución precisa de tareas y competencias. Es decir, hay ámbitos que están bajo la responsabilidad gubernamental y otros que no, y entre ambos se alza un muro, una frontera muy parecida a la que utilizaba el Estado-nación para distinguir lo exterior de lo interior. La metáfora del contenedor también se aplicaría pues al gobierno: metemos en su interior un conjunto más o menos amplio de responsabilidades, mientras que lo que se encuentra en el exterior le es totalmente extraño. Esta misma lógica opera cuando el gobierno distribuye sus responsabilidades entre diferentes niveles territoriales: aparecen, dentro del contenedor, diferentes cajones en los que se colocan determinadas responsabilidades. Lo que metemos dentro de un cajón forma parte de las responsabilidades de ese nivel gubernamental, mientras lo que queda fuera no es de su incumbencia. Desde esta perspectiva, no hay nada más molesto para el gobierno tradicional que un calcetín desaparejado: cuando el calcetín izquierdo aparece en un cajón y el derecho está en otro, los responsables gubernamentales tradicionales se sienten extremadamente incómodos y no paran hasta volver a juntarlos y decidir cuál es el cajón, el único cajón, que les toca.

Las nuevas formas de gobernación, en cambio, no mostrarían la misma obsesión por la especialización: ni el gobierno es un contenedor ni los diferentes niveles territoriales son cajones donde distribuir las piezas que hay en el contenedor. Las fronteras físicas dejan paso a los flujos también en el ámbito gubernamental. El gobierno multinivel y el gobierno en red comportan la desaparición de lo *interior* y lo *exterior*, la abolición de las fronteras entre lo público y lo privado y entre los distintos niveles de lo público. A su vez, la desaparición de las especializaciones provoca que en las tareas de gobierno el énfasis se traslade de los actores a los contenidos. Es decir, lo importante no es la atribución de funciones y responsabilidades a un determinado nivel de gobierno o a cierto ente público o privado, sino la política que se pretende impulsar y los objetivos que ésta persigue. Alrededor de esta política, los diferentes actores y las diversas instancias gubernamentales comparten responsabilidades y funciones.

Figura N° 1



El gobierno multinivel, por lo tanto, no supone un proceso de descentralización de competencias sino de concurrencia de las mismas. En la Figura N° 1 hemos intentado que se visualizara cómo la tradicional estructura especializada en segmentos gubernamentales se ve atravesada por una cuña que impone una nueva lógica de gobernanación: ya no se trata de competir para que se nos asigne determinada responsabilidad, sino de compartirla y de colaborar en la consecución de determinados objetivos. La lógica de la concurrencia es, en definitiva, la lógica de la *suma positiva*, mientras que la lógica de la especialización es la lógica de la *suma cero*.

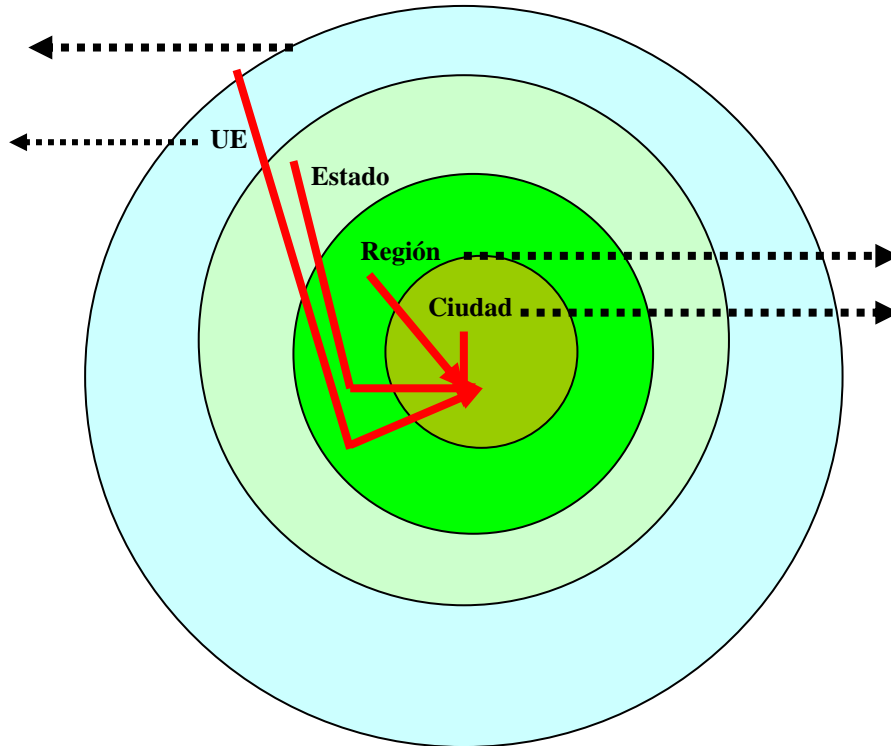
El segundo rasgo formalmente característico del gobierno tradicional lo habíamos identificado como el ejercicio de *autoridad*. La especialización de funciones, además, facilitaba que esta autoridad se ejerciera en monopolio, ya que no había competencia en el ámbito de las funciones y responsabilidades previamente asignadas. Los muros físicos del contenedor gubernamental también evitaban cualquier posibilidad de colaboración. El gobierno, en otros términos, no compite ni colabora con nadie, tan solo ejerce sus responsabilidades con la autoridad que legítimamente le ha sido asignada.

Los argumentos esgrimidos en el párrafo anterior no reflejan, ni por asomo, lo que ocurre en la realidad. En la realidad, el monopolio público de la autoridad es una ficción, ya que los diferentes niveles de gobierno compiten y/o colaboran entre ellos y con otros actores de la sociedad civil. Esta situación provoca algunas perplejidades, ya que si la tarea del gobierno consiste en *obligarnos* a cooperar a favor de un interés colectivo, ¿cómo podrá obligarnos sin recurrir a la autoridad? ¿Cómo podrá defender un bien común que no sea el resultado de la interacción -cooperadora o competitiva- entre diferentes intereses parciales?

Los académicos hemos encontrado una respuesta genérica y, por lo tanto, aún insatisfactoria a este interrogante: lo que el gobierno debe hacer para gobernar sin recurrir a la *autoridad* es *gestionar la red* de forma que acabe gobernando a través de la *influencia*. Al mismo tiempo, los flujos y relaciones que caracterizan las redes (aquello que el gobierno ha de gestionar) pueden ser competitivos o colaboradores, con lo cual volvemos a las formas de regulación pre-hobbesianas. La nueva capacidad de gobierno, por lo tanto, se concentra en la gestión de unas redes que muestran pautas simultáneas de competencia y colaboración.

¿Cuál es la principal recomendación que estamos haciendo desde la teoría a unos gobernantes ansiosos por gestionar la red y, de este modo, gobernar a través de la influencia? Desde nuestro punto de vista, les estamos sugiriendo que tienen una red interna en la que tienen que provocar dinámicas de cooperación sin las cuales difícilmente serán competitivos en las redes externas. Es decir, en el caso de un municipio, sus gobernantes deberían establecer pactos, alianzas y compromisos (colaboración) entre los diferentes agentes sociales y económicos locales (red interna) de manera que pudieran desarrollar un proyecto que les permitiera conseguir una posición de ventaja competitiva respecto a otros municipios de su escala (red externa). De forma similar, las regiones deberían fomentar la colaboración entre sus municipios y sus actores internos para ser competitivas; y los Estados deberían promover la colaboración entre sus regiones y sus actores para ser competitivos internacionalmente. En otras palabras, los municipios compiten entre ellos pero han de colaborar para dar coherencia a proyectos regionales; las regiones compiten entre ellas pero al mismo tiempo han de colaborar desde una óptica estatal; y los Estados también compiten entre ellos pero deberían cooperar para generar un determinado orden internacional. En la Figura N° 2 hemos representado gráficamente la doble dinámica de colaboración interna (→) y competencia externa (←):

Figura N° 2



¿Puede hacerse compatible la colaboración interna con la competencia externa en esta articulación de un gobierno multinivel? Pues no lo sabemos exactamente, aunque lo que sí sabemos es que éste sea quizá el reto más importante de la nueva *governance*. Un reto que, en principio, supondría que los diferentes niveles gubernamentales han de disponer de forma simultánea de la suficiente autonomía para diseñar sus proyectos de desarrollo desde la red interna de actores, y de la suficiente visión para comprender que también deben sumarse de forma cooperativa a proyectos superiores (red externa). Desde las preocupaciones medioambientales se ha hecho popular la expresión “*pensar global, actuar local*”, pero nuestra apuesta pasa por complementar este enunciado con su opuesto, “*pensar local, actuar global*”. Sólo si somos capaces de superar la distinción interior-exterior y de eliminar unas fronteras institucionales que la realidad ya ha abolido, podremos recuperar la capacidad para gobernar; en el sentido originario del término, es decir, en tanto que regulación de los asuntos colectivos.

Reflexiones finales

De hecho, el gobierno a través del Estado-nación comportó un proceso de racionalización de pretensiones simplificadoras, mientras que el gobierno a través de la red nos permite recuperar y asumir la complejidad. Una complejidad que no se pretende ni reducir ni eliminar, sino que se acepta y se gestiona:

- No se pretende eliminar quizá porque se reconoce que es imposible. La acumulación de experiencias y el avance del conocimiento no nos ha conducido a una mayor confianza en nuestra capacidad de control social, sino que, al contrario, ha aumentado la conciencia sobre nuestros límites. La confianza del siglo XIX era una confianza del adolescente, del que se cree que ya lo sabe todo; mientras que el escepticismo del siglo XXI es una actitud madura, la de aquel que sabe reconocer que nunca podrá tener un control absoluto ni sobre uno mismo ni sobre su entorno. El siglo XXI nos debe traer, en otras palabras, una cura de humildad que nos permita reconocer la complejidad.

- Y no se pretende reducir porque la complejidad es rica y nos aporta matices que de otra forma nos perderíamos. La simplificación es clarificadora, pero también empobrecedora: no nos permite ver más que lo que esperamos ver. La aceptación de la complejidad, en cambio, nos enriquece: nos permite identificar múltiples dimensiones y percepciones diversas sobre los problemas, nos permite detectar la presencia de variados instrumentos de intervención, y nos permite aceptar la existencia de distintos objetivos y puntos de vista. La diversidad, multiplicidad, la variedad y la distinción son atributos de la complejidad, al tiempo que factores que enriquecen nuestra capacidad tanto de comprensión como de intervención.

Desde nuestra perspectiva, esta aceptación de la complejidad se traslada también a las formas de gobernar. No se puede gestionar la complejidad desde unas estructuras de gobierno construidas sobre premisas simplificadoras. Hay quien explica que si un ciudadano del siglo XIX pudiera levantar cabeza quedaría asombrado de las novedades tecnológicas, los cambios económicos y las transformaciones sociales y culturales. Este mismo ciudadano, en cambio, podría entender sin demasiadas dificultades el entramado institucional de gobierno, pues su evolución ha sido más bien escasa. La poca adecuación entre ritmos de transformación es actualmente uno de los principales problemas de gobierno. Continuamos, más o menos, con los mismos instrumentos y los mismos conceptos que en el siglo XIX, pero ya hemos entrado en el XXI. La idea del *governance* pretende precisamente estimular la transformación de nuestras capacidades de gobierno, invitándonos a aceptar la interacción entre niveles de gobiernos y la presencia de una red de actores diversos. Invitándonos, en definitiva, a incorporar la complejidad en las tareas de gobierno.

Aceptar la complejidad en las formas de gobierno, finalmente, supone articular la diversidad y la fragmentación con mecanismos de coordinación o integración. Gobernar en un entorno complejo implica, con otras palabras, reconocer a los múltiples actores que conforman la red, aceptar su

participación en las tareas de gobierno y gestionar las relaciones que se establecen entre ellos con el fin de provocar actuaciones integradas. El gobierno de la complejidad acepta la existencia de interacciones entre niveles, toma conciencia de las interdependencias entre actores, asume que lo importante es el contenido de las políticas y no la asignación de responsabilidades, percibe que los problemas tienen múltiples caras, y establece complicidades que permitan sumar recursos y estrategias de actuación. El gobierno de la complejidad, en definitiva, ya no es un contenedor de objetos estáticos, sino un flujo de contactos y relaciones que le permiten asimilar la flexibilidad y la apertura que han sustituido a la regularidad y el cierre de los átomos.

Bibliografía

- Bagnasco, A. y Le Galès, P. (eds.) (2000), *Cities in Contemporary Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Berry, B. (ed.) (1976), *Urbanization and Counterurbanization*, Beverly Hills, Sage.
- Castells, M. (1999), *La era de la información*, Barcelona, Alianza Editorial, 3 v.
- Coleman, J. (1990), *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Harvard University Press.
- Dematteis, G. (2000), “Spatial Images of European Urbanisation”, en *Cities in Contemporary Europe*, A. Bagnasco y P. Le Galès (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Goetz, E. y Clarke, S. (eds.) (1993), *The New Localism: Comparative Urban Politics in a Global Era*, London, Sage.
- Jönsson, C.; Tägil, S.; y Törnqvist, G. (2000), *Organizing European Space*, London, Sage.
- Lakoff, G. y Johnson, M. (1980), *Metaphors We Live by*, Chicago, Chicago University Press.
- Llamazares, I. y Marks, G. (1999), “Gobernación de múltiples niveles, movilización regional e identidades subestatales en la Unión Europea”, en *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, I. Llamazares y F. Reinares (eds.), Valencia, Tirant lo Blanch.
- Marks, G., Scharpf, F. W.; Schmitter, P. C.; y Streeck, W. (1998), *Governance in the European Union*, London, Sage.
- Putnam, R. (1993), *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.
- Van den Berg, L.; Drewett, R.; y Klaasen, L. H. (eds.) (1982), *Urban Europe: a Study of Growth and Decline*, Oxford, Pergamon Press.
- Veltz, P. (2000), “European Cities in the World Economy”, en *Cities in Contemporary Europe*, A. Bagnasco y P. Le Galès (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.

La gestión transversal. Expectativas y resultados*

Albert Serra

I. Introducción

Las administraciones públicas se organizan a partir de estructuras muy formalizadas, verticales y definidas por sistemas técnicos especializados y complejos como la sanidad, el urbanismo, la educación, la defensa y la seguridad, entre otros. No obstante, cada vez más a menudo aparecen objetivos políticos y sociales, referencias territoriales o segmentos de población que fuerzan al sector público a adoptar visiones, ópticas de trabajo o referencias estructurales en su intervención que no se ajustan a las divisiones clásicas de la organización y que, en consecuencia, precisan nuevas respuestas organizativas o nuevas formas de trabajo. A lo largo del tiempo se han generado instrumentos o diseños organizativos que han permitido, con mayor o menor fortuna y casi siempre de forma insuficiente, dar respuesta a estos nacientes retos organizativos.

Un rápido repaso de esos instrumentos o diseños permite identificar tres estadios de desarrollo organizativo en las organizaciones públicas de nuestro entorno:

1. Incorporación en el ámbito público de modelos organizativos diferentes y complementarios de la estructura vertical simple y de la configuración de la burocracia mecánica clásica del diseño organizativo de las instituciones públicas. De acuerdo con el marco conceptual propuesto por Mintzberg (1982), el sector público ha intentado incorporar a su diseño, en ocasiones con éxito, las burocracias profesionales, las estructuras divisionales e, incluso, en algunos casos, las estructuras adhocráticas.

2. Incorporación de elementos de articulación horizontal considerados imprescindibles para un buen diseño organizativo ya desde la teoría clásica de la organización (Mintzberg, 1984), como estructuras de carácter matricial y, de forma complementaria, dispositivos de enlace, instrumentos de coordinación interdepartamental, grupos de trabajo y grupos de proyectos, comisiones sectoriales, etc. De acuerdo con esta perspectiva se han introducido en la estrategia organizativa dos elementos que es preciso resaltar: diseños e instrumentos organizativos múltiples y complejos, adecuados a las nuevas exigencias de coordinación derivadas de las crecientes interdependencias, y diferenciación entre instrumentos organizativos *hard* e instrumentos organizativos *soft*. Los primeros se orientan a asegurar la estabilidad de la organización y el orden jerárquico; los segundos, a la gestión relacional y la articulación horizontal.

3. Incorporación de la concepción del Estado relacional (Mendoza, 1996), que rompe con la visión autárquica de la organización pública y abre la puerta a nuevas formas de participación ciudadana y de cooperación entre los actores públicos, sociales y privados, que requieren una adaptación organizativa y plantean la necesidad de lo que se dará en llamar la *perspectiva transversal*.

Por diferentes motivos, que intentaremos aclarar seguidamente, la estructura organizativa clásica, en cualquiera de sus modalidades (burocracia maquinal, burocracia profesional, estructuras departamentales y divisionales, sistemas matriciales, etc.), no es capaz de resolver el reto organizativo que presentan, fundamentalmente, dos tipos de situaciones cada vez más prioritarias para la acción pública:

1. La aparición de demandas sociales o políticas públicas que no forman parte de la misión o de las competencias de una sola parte de la estructura orgánica vertical de la corporación, sino que implican a toda la organización o a una parte significativa de ella.

(*) Versión revisada del documento presentado en 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.

2. La necesidad de disponer de una visión integrada de determinados segmentos de población considerados prioritarios desde el punto de vista de la acción pública.

Así como las estructuras matriciales parecen haber aportado una solución razonablemente útil a la necesidad de incorporar la variable territorial en la estructura organizativa, no sucede lo mismo con estos dos retos que se plantean a la acción de gobierno. Entre los asuntos que se han orientado hacia la perspectiva transversal con el propósito de solucionar su necesaria integración en la estructura orgánica pública, más allá del discurso político, pueden resaltarse la política de igualdad de género, la pobreza, la participación ciudadana, la sostenibilidad medioambiental, la gestión de la diversidad y la seguridad. Desde el punto de vista de los segmentos de población, desde hace tiempo se está recurriendo a la perspectiva transversal en la gestión de la relación y de las políticas dirigidas a colectivos que se encuentran en situación de debilidad o discriminación en más de un aspecto (mujeres, personas mayores, jóvenes, personas con algún tipo de discapacidad, etc.).

Hay multitud de experiencias, en casi todas las administraciones públicas, pero especialmente en las locales, que han intentado abordar las dos situaciones planteadas: seguridad, igualdad de género, medio ambiente, vivienda, familia, tercera edad, jóvenes, mujeres, inmigración (no únicamente inmigrantes), etc. Las experiencias que se han llevado a cabo con este propósito forman parte, sin duda, de la mejor parte del capital político productivo, organizativo, de gestión y social de las administraciones y de las comunidades implicadas en ellas.

Sin embargo, en el ámbito de la gestión transversal, la percepción última es que las cosas no acaban de funcionar correctamente. La incorporación de diseños organizativos orientados a la implementación de la gestión transversal en las organizaciones públicas está generando más problemas que soluciones. En esta constatación se centra la reflexión que se expone en este trabajo.

La hipótesis a partir de la cual se aborda el tema se apunta ya en el título del trabajo: los problemas que plantea la gestión transversal no se encuentran tanto en los resultados como en las expectativas y en la utilización que se está haciendo del instrumento que denominamos *transversalidad*.

Aunque las experiencias de gestión transversal presentan muchas dificultades, parecen continuar considerándose una opción ineludible para poder afrontar con garantías ciertos retos que plantean el diseño y la implementación de políticas públicas. Es más, la gestión transversal se muestra a menudo como la gran solución a todas las limitaciones organizativas de las estructuras convencionales de las instituciones de gobierno. Y es probablemente en este punto donde reside el problema.

La gestión transversal no debería ser percibida como la panacea para hacer frente a todos los males organizativos, sino como un instrumento específico y limitado adecuado al tratamiento y la gestión de aspectos muy precisos de la gestión pública. Los problemas que plantea la gestión transversal surgen, generalmente, de una débil definición del propio instrumento y de su deficiente implementación. Como referencia simbólica de esta afirmación se propondrá el concepto de “ministerio transversal”, máximo exponente de esa utilización confusa, contradictoria e inviable de la gestión transversal, para la que se proponen objetivos y desarrollos operativos inadecuados a su propia naturaleza que la condenan inevitablemente al fracaso.

Para argumentar con detalle esta proposición normativa, el presente documento de trabajo se propone abordar dos objetivos:

1. Averiguar qué es la transversalidad y cuál es su espacio propio.
2. Identificar las especificidades de la gestión transversal y proponer criterios para su puesta en práctica.

En definitiva, se tratará de determinar el espacio de la gestión transversal sustrayéndola, ante todo, de la percepción de su omnipotencia como instrumento organizativo, para, seguidamente, proponer un marco conceptual y operativo que facilite un mayor ajuste entre los problemas organizativos vinculados a la gestión de políticas públicas y la gestión transversal como opción para su solución.

De este modo, se pretende contribuir a la resolución de tres problemas relacionados con el concepto y la práctica de la gestión transversal:

1. Como ya hemos indicado, se están depositando demasiadas expectativas en la capacidad de la gestión transversal para resolver retos organizativos y políticos en el ámbito de la mejora y la modernización de las organizaciones públicas. Cualquier expectativa lleva incorporado un inevitable grado de frustración, especialmente si aquella se refiere a desarrollos organizativos; sin embargo, el nivel de frustración previsible aumenta proporcionalmente al grado de desajuste de la expectativa respecto de la realidad construida. En el caso de las formulaciones actuales de la gestión transversal, este desajuste es una fuente inevitable de frustración.

2. Los dispositivos organizativos que han de servir de apoyo a la visión transversal no son equiparables, ni en su forma ni en su manejo, a los dispositivos estructuradores básicos de las organizaciones. Dicho de otro modo, la dimensión transversal, con independencia de su relevancia corporativa y política, es subsidiaria de la estructura organizativa básica y es una parte *soft* de la organización.

3. La aportación de la gestión transversal al resultado de la organización resulta difícil de identificar y evaluar; incluso es difícil imputarlo a esa gestión transversal, ya que, por definición, su ejecución tiende a plasmarse a través de los órganos verticales que estructuran la organización corporativa. La aportación de la transversalidad, como su propio nombre indica, se diluye a lo largo y ancho de la organización (y mal asunto si eso no es así). Cuando la gestión transversal se acaba convirtiendo en una nueva estructura -tentación a veces irresistible- vertical, autónoma, identificable y evaluable desde el punto de vista de los recursos y la producción, entre otros aspectos, esa gestión deja de ser transversal para transformarse en un nuevo órgano vertical a menudo inadecuado para conseguir su objetivo principal. Nos encontraríamos aquí ante la curiosa opción del antes citado *ministerio (inevitavelmente vertical) transversal*.

La aportación que se presenta a continuación parte de estos supuestos y se basa, fundamentalmente, en la experiencia propia -la literatura sobre la materia es aún muy pobre. Su principal propósito es ofrecer elementos de reflexión y de mejora para la acción de los directivos públicos que trabajan desde la transversalidad, así como para la gestión e implementación de las políticas públicas que se apoyan en este instrumento de trabajo.

II. El concepto de transversalidad

La *transversalidad* es, al mismo tiempo, un concepto y un instrumento organizativo cuya función es aportar capacidad de actuación a las organizaciones en relación con algunos temas para los que la organización clásica resulta inadecuada. En este sentido, responde tanto a necesidades de diseño de la organización como a necesidades de gestión. La transversalidad intenta dar respuestas organizativas a la necesidad de incorporar temas, visiones, enfoques, problemas públicos, objetivos, etc., y a las tareas de la organización que no encajan en una sola de las estructuras organizativas verticales. Asimismo, intenta que esas estructuras verticales compartan sinérgicamente la consecución de un objetivo común, que no es específico de cada una de ellas.

La identificación de la naturaleza organizativa del concepto de transversalidad es importante por dos razones:

1. La transversalidad no es un concepto de carácter técnico, a diferencia de la multidisciplinariedad, la interdisciplinariedad o la atención integral a los usuarios, aproximaciones que no trabajan con conceptos organizativos sino técnicos. Su objetivo es preservar la especialización técnica y, al mismo tiempo, cooperar con diversas disciplinas. La integración de disciplinas se puede dar en estructuras organizadas jerárquicamente; de hecho, todos los sectores de actuación son multidisciplinarios y, a menudo, interdisciplinarios (médicos, biólogos, químicos, informáticos, pedagogos, maestros, psicólogos, asistentes sociales, etc. cooperan en diferentes sectores). También en la mayoría de los sectores verticales se pretende avanzar mediante instrumentos como el *case*

management y la coordinación técnica. Así, por ejemplo, cada vez parece más evidente que la colaboración entre el sector sanitario y los servicios sociales es imprescindible para la adecuada gestión de los servicios domiciliarios: una persona mayor que reciba dos, tres o cuatro servicios domiciliarios no estará bien atendida si no existe una “integración técnica” en la gestión de estos servicios. Sin embargo, este hecho no significa que se disponga de una política transversal de atención a la gente mayor.

2. La transversalidad, como se ha apuntado más arriba, no debe confundirse con la coordinación lateral o interdepartamental -aunque tengan alguna relación- y, mucho menos, con la integración organizativa ordinaria, ya que esta coordinación e integración vertical no presuponen nuevos puntos de vista ni nuevas líneas de objetivos disociados de los objetivos corporativos divisionales o sectoriales asignados a los órganos verticales en que se estructura la organización. Precisamente, lo que es específico de la transversalidad es la introducción de líneas de trabajo no asignadas ni asignables verticalmente.

La promoción de la igualdad de género es, seguramente, el ejemplo más claro que se puede aducir actualmente para explicar la especificidad de la transversalidad, ya que es la principal política transversal pública existente, y también la más universal.

De hecho, el concepto de transversalidad, en su acepción más amplia, como instrumento de implementación de políticas públicas, nació en Suecia a principios de la década de 1990 en el marco de la articulación de la política de promoción de la igualdad de género, y se internacionalizó en la Cuarta Conferencia sobre la Mujer de Naciones Unidas celebrada en Beijing en 1995 bajo la denominación de *gender mainstreaming* (Swedish Government, 1999).

La política de igualdad de género se formalizó universalmente al erigirse en “corriente principal” (*mainstream*) que debía impregnar y condicionar el resto de las políticas, cualquiera que fuese su ámbito de actuación. Para poder asegurar ese objetivo surgió un nuevo reto organizativo: la necesidad de dotarse de los instrumentos adecuados para conseguir que la acción pública de todas y cada una de las organizaciones fuera coherente en su actuación en tres sentidos:

1. Que las políticas, en su implementación, no generen discriminación de género.
2. Que su actuación aporte elementos de promoción de una mayor y creciente igualdad de género.
3. Que ambos objetivos se conviertan en objetivos adicionales para todos los sectores de actuación y todas sus actividades.

La cuestión del género es especialmente transversal. Es difícil encontrar algún ámbito de la sociedad o de la organización (Estado, comunidad autónoma, ayuntamiento...) donde no esté presente. En ciertos casos, el tema abordado puede resultar menos transversal; en algunos ámbitos, incluso, puede no tener sentido su implicación. Sin embargo, en general, es difícil señalar ámbitos concretos (familia, vivienda, personas mayores, medio ambiente, jóvenes, inmigración, diversidad, etc.) donde no exista esa implicación.

El término *mainstreaming* no es el único que puede vincularse al de *transversalidad*. De hecho, uno de los problemas que plantea este último término es su traslación a la terminología anglosajona, cuestión clave en el entorno de trabajo donde se inscribe su uso. En este sentido, debemos referirnos a dos conceptos adicionales al término *mainstreaming*: *cross-cutting* y *target group*.

El término *cross-cutting* se utiliza habitualmente en la literatura anglosajona para describir, gráficamente, la necesidad ineludible de observar y operar transversalmente en las organizaciones. Así pues, es asimilable a nuestra *transversalidad*, aunque su uso abraza un abanico de aplicaciones más amplio que el del término *mainstreaming*, netamente asociado a las políticas públicas.

Finalmente, el concepto de *público objetivo* (*target group*) se muestra como un enfoque que opera en la misma dirección que la transversalidad entendida como “corriente principal”, aunque no con el mismo sentido. Desde el punto de vista de sus destinatarios, las políticas públicas cruzan inevitablemente toda la estructura orgánica habitual de las organizaciones, aunque ello no suponga

necesariamente la incorporación de una nueva dimensión política, a diferencia de lo que ocurre con el concepto de *mainstreaming* (igualdad de género, sostenibilidad medioambiental) o con los *cross-cutting issues*. Mientras tanto, el enfoque centrado en el “sector de población” se orienta más a la gestión de la relación y al establecimiento de prioridades poblacionales por parte de las instancias políticas que al establecimiento de políticas diferenciadas de las sectoriales.

Esta breve excursión de carácter lingüístico-conceptual, en la que será preciso profundizar en otro momento, permite esbozar un primer escenario de referencia integrado del tema que es objeto del presente trabajo. A efectos prácticos, sin embargo, es preciso señalar que las implicaciones para la gestión pública de los distintos enfoques se pueden integrar, en esta primera reflexión, ya que plantean la misma problemática organizativa, esto es, cómo incorporar dimensiones distintas de las que articulan la organización departamental pública a la gestión de las organizaciones públicas manteniendo la coherencia organizativa y la operatividad.

III. La exigencia de transversalidad

La transversalidad como necesidad política y organizativa surge de la interacción entre la diversidad y la creciente complejidad de la realidad social, por un lado, y las exigencias y limitaciones de la técnica, la tecnología y las estructuras organizativas, por otro.

Los avances técnicos hacen imprescindibles niveles crecientes de especialización sectorial y, dentro de cada sector, de especialización subsectorial y técnica (educación, urbanismo, defensa, salud, deporte, servicios sociales, seguridad, servicios urbanos, movilidad y transporte, etc.). La complejidad de las organizaciones da lugar a nuevas especializaciones con lógicas distintas a las anteriores (recursos humanos, finanzas, diseño organizativo, contabilidad, infraestructuras, etc.). Por otra parte, los territorios muestran una especificidad propia y, por este motivo, exigen tratamientos y estructuras organizativas ajustadas de diferente nivel según la materia.

Hasta aquí hemos señalado tres dimensiones: sectores técnicos, estructuras funcionales y territorios. La sanidad, desde la perspectiva de las mujeres, presenta diferentes caras; también la educación, la seguridad, el ocio... Así pues, los sectores de población abren otra dimensión. Algunos temas, asimismo, apuntan hacia otra visualización, que puede ser identificada con la de los valores del modelo de desarrollo: sostenibilidad, igualdad de género, respeto a la diversidad, participación ciudadana, uso del espacio público, seguridad, etc. Además, últimamente, en Europa, y especialmente en España, la inmigración abre un nuevo frente difícil de gestionar: mujeres, niños, jóvenes, trabajo, vivienda, seguridad, cultura, salud, educación, etc. vuelven a mezclarse en un nuevo *mainstream* estructurado por la exigencia de gestionar la inmigración, la diversidad y la globalización localizada.

Ante esta realidad, en la que todo tiende a ser transversal y casi todo pretende erigirse en *mainstream*, en corriente principal, o *cross-cut issue*, las organizaciones muestran sus debilidades y limitaciones. En este contexto, a duras penas pueden gestionar tres dimensiones: sectorial-técnica, funcional y territorial, o cuatro, si se añade a éstas la temporal. El resto, las transversalidades adicionales¹, devienen en reto que parece imposible de afrontar.

Las organizaciones deben ser conscientes de sus limitaciones y deben hallar la forma de integrar la realidad en todas sus dimensiones, aunque, al mismo tiempo, es fundamental que se preserven a sí mismas para asegurarse su sostenibilidad y continuidad. En definitiva, es necesario que adopten un compromiso de equilibrio entre estabilidad y adaptación al medio.

En última instancia, la gestión transversal es un mecanismo de adaptación a esa realidad, pero no se debe perder de vista que esa adaptación tiene unos límites y que es imposible que una organización satisfaga todas las dimensiones al mismo tiempo, de la misma manera y en todo momento.

Lo expuesto hasta aquí plantea un reto que parece aún más inalcanzable, aunque en el fondo puede contribuir a resolver el problema. La realidad no es transversal: la realidad es compleja y, por tanto, más multidimensional y poliédrica que transversal. Lo que pide esta realidad a las

organizaciones, especialmente a las públicas, es que sean capaces de percibir esa multidimensionalidad y de adecuar al máximo sus posibilidades de adaptación a la situación.

De hecho, la realidad no puede leerse transversalmente, sino de manera poliédrica. En consecuencia, la organización deberá actuar en aquellas dimensiones o caras del poliedro que le resulten más relevantes, y deberá hacerlo según sus capacidades. El enfoque transversal es una alternativa limitada de la que dispone la organización para hacer frente a las múltiples facetas de la realidad. A través de este enfoque sólo puede incorporar una nueva dimensión de esa realidad a las que ya ha conseguido integrar, no sin dificultad, en su acción organizada. Además, deberá hacerlo asegurando la preservación de la propia organización y su funcionalidad operativa. En definitiva, desde la conciencia de la multidimensionalidad, deberá elegir para integrar las dimensiones que, en cada momento, resulten prioritarias.

No es difícil contemplar la realidad como un poliedro de múltiples, casi infinitas, caras. En el ámbito de las administraciones públicas esta naturaleza multidimensional de la realidad es fácilmente perceptible. Si existe una visión poliédrica acompañada de capacidad para seleccionar los *mainstreams* más relevantes y para abordarlos de forma adecuada, teniendo en cuenta las capacidades corporativas, la gestión transversal puede convertirse en un buen instrumento para incorporar nuevas dimensiones a la actuación de la organización sin fijar metas condenadas al fracaso.

En este sentido, la gestión transversal se muestra como un instrumento de apoyo al despliegue de nuevos puntos de vista y nuevas capacidades de intervención sobre la realidad multidimensional, sin aspiraciones de omnipotencia ni exhaustividad. Para hacerlo es necesario observar tantas facetas de la realidad como sea posible y escoger aquellas que, en cada momento y para cada organización, sea preciso convertir en corriente principal o *mainstream* de la estructura ordinaria y estable en la corporación.

Con la conceptualización presentada sobre estas líneas se propone un elemento implícito que es preciso formular de manera explícita. Para muchos autores, y a partir de una primera interpretación del concepto de *transversalidad* o de *mainstreaming*, puede parecer que se trata de un concepto interorganizativo; sin embargo, la transversalidad afecta a la propia organización, a otras organizaciones con las que ésta se relaciona y, en última instancia, al conjunto de la sociedad. A continuación se argumenta -como ya se ha apuntado anteriormente- que el concepto de *transversalidad* se muestra como un instrumento intraorganizativo orientado a gestionar, en el seno de la organización, un tema que no se contempla explícitamente en la estructura orgánica básica y que exige, para su adecuado tratamiento, la implicación de todas las unidades verticales o de varias de ellas.

Así pues, la transversalidad se concibe como un instrumento organizativo interno, diferente de otros que pueden precisar el adecuado tratamiento del mismo tema y que se utilizan de forma paralela. La cooperación interadministrativa, la cooperación público-privada², la participación ciudadana, las alianzas estratégicas en todas sus formas, la estructuración y gestión de redes, etc. son instrumentos de gestión organizativa tanto o más significativos que la transversalidad, pero diferentes de ella. La política de promoción de la igualdad de género, probablemente, los necesita todos. El instrumento para la implantación de esa política no es, exclusivamente, la transversalidad, ya que ésta se orienta a asegurar la implicación del conjunto de la organización sin sustituir ni invalidar otros instrumentos de trabajo complementarios e igualmente imprescindibles: participación ciudadana, legislación, autoridad, cooperación público-privada, etc.

La gestión transversal, en definitiva, se propone como instrumento organizativo adecuado para incorporar en el trabajo del conjunto de la organización o de una parte significativa de ella, el tratamiento de las políticas, los problemas, los puntos de vista, los segmentos de población, etc. que reflejan el carácter multidimensional de la realidad, sin eliminar ninguna de las dimensiones ya incorporadas en su trabajo mediante la estructura orgánica básica.

IV. La aportación de la gestión transversal

La transversalidad es un instrumento organizativo que intenta compensar las inevitables limitaciones que presenta cualquier diseño organizativo a la hora de adaptarse a las exigencias de la realidad. Ahora bien, no hay que pensar que esta función compensatoria logrará resolver todas las limitaciones de la organización regular: la transversalidad puede ser un instrumento complementario, pero no aporta omnipotencia ni omnipresencia a la organización. Esa mayor capacidad organizativa se puede concretar desarrollando los diferentes aspectos que definen la especificidad de la transversalidad y que pueden ayudar a trabajar desde esta dimensión. Entre estos aspectos figuran los siguientes:

a) Los ámbitos de trabajo

El enfoque transversal y su integración organizativa no pueden consistir sólo en la incorporación adicional de nuevas estructuras verticales de trabajo, pues esto da como resultado una desestructuración que acostumbra a afectar a la coherencia sectorial y la capacidad operativa. Entender que la incorporación de una visión transversal de la “dimensión joven” significa reasignar responsabilidades en toda la cadena de valor de determinados servicios sectoriales (educativos, culturales, sociales...) dentro de una nueva estructura especializada en juventud, no es una buena idea, pues:

1. No resuelve el problema de la “visión transversal joven”, ya que no todos los recursos y servicios que implican a los jóvenes pueden ser asignados a la nueva estructura (por ejemplo, el transporte, la educación o la sanidad).

2. Tiende a desestructurar las dimensiones sectoriales, al desgajar una parte de la actividad sectorial.

3. Provoca la pérdida de la especialización técnica sectorial, que se disgrega en organismos no adecuados a su gestión.

De estos elementos se deriva que un primer rasgo que distingue los órganos o estructuras transversales de los verticales es que sus centros de atención son distintos. ¿Cuáles son las diferencias? Si suponemos una cadena de creación de valor simplificada y estructurada alrededor de los siguientes elementos que se presentan seguidamente, podemos identificar en qué puntos de la cadena la aportación transversal es positivamente sinérgica y en qué puntos introduce cargas negativas:

- el análisis del entorno y el objeto de trabajo (por ejemplo, la familia);
- el desarrollo de la estrategia corporativa de intervención;
- la gestión de la participación social y de la relación;
- la gestión de los instrumentos de implantación de la estrategia (servicios, actuaciones, modelos de provisión y producción, posicionamientos y segmentaciones estratégicas y operativas, metodologías de trabajo, recursos, alianzas, etc.);
- la ejecución de la actuación y la producción de valor;
- la gestión organizativa (aspectos internos y funcionales, como recursos humanos, sistemas de información, finanzas, etc.);
- la evaluación operativa; y
- la evaluación estratégica.

La aportación de valor de la visión transversal se centra en el conocimiento de la realidad y de sus impactos sectoriales desde un determinado punto de vista. En cambio, su aportación desde la perspectiva de la gestión operativa y de la capacidad técnica o productiva es muy baja, ya que no goza de la ventaja de la coherencia e integración técnica sectorial ni de la especialización. Si se acepta esta hipótesis, la aportación transversal debe centrarse en aquellos elementos de la cadena de valor en los que el conocimiento de la dimensión transversal de que se trate en cada caso es el principal “valor aportado”.

Los elementos de la cadena de valor que tienen esta característica son los relacionados con el análisis, el diseño de la actuación, la relación con el entorno y con el sector, la evaluación operativa y la evaluación estratégica. Por el contrario, el conocimiento y la capacidad sectorial (educación, cultura,

transporte, vivienda, seguridad...), y la capacidad de gestión y productiva (gestión de recursos, gestión organizativa, procesos, sistemas técnicos...) son patrimonio de las estructuras verticales, que se definen por su adscripción a sistemas técnicos a menudo sofisticados y complejos (sanidad, transporte, urbanismo...).

He aquí una primera especificidad de la transversalidad: sus áreas de trabajo no incluyen la gestión operativa ni la producción; en cambio, comprenden el análisis y la relación con el entorno, el diseño de los objetivos y la planificación estratégica y operativa, el seguimiento y la evaluación del resultado operativo y social, y la evaluación estratégica.

Los órganos transversales son, ante todo, sistemas de relación y de conocimiento que aportan a la organización una visión específica y especializada; y objetivos estratégicos de cambio social (la igualdad del hombre y la mujer en el ámbito laboral, por ejemplo), capacitándola para una mayor adaptación a la realidad. Por el contrario, no parece que haya ningún motivo para considerar los órganos transversales más capacitados que los verticales para la producción y la gestión de servicios, recursos y procesos.

b) Objetos de trabajo

De esta reflexión se deriva una orientación que centra la atención de los órganos transversales en una serie de objetos principales de trabajo, que se concretan en los siguientes puntos:

1. El conocimiento experto, profundo y global del tema asignado a la gestión transversal.
2. La recogida y el uso de información amplia sobre el tema, con especial atención a su situación actual.
3. El establecimiento de objetivos estratégicos explícitos y cuantificados para la política transversal correspondiente: por ejemplo, tasa actual de actividad femenina, objetivo que se pretende conseguir y plazo fijado para alcanzar dicho objetivo.
4. La identificación de los puntos donde se sitúan, en el conjunto de la sociedad y de las propias organizaciones públicas, las barreras que impiden alcanzar los objetivos.
5. La colaboración en el diseño de las estrategias y acciones sectoriales que deberán adoptar los órganos verticales para conseguir los objetivos establecidos.
6. La relación continuada con las estructuras verticales pertinentes, asegurando una función catalizadora entre la dimensión transversal y los sectores y la organización, y poniendo especial atención en que la dimensión transversal no se apropie indebidamente del tema. Por definición, los temas transversales incumben a todos.
7. La propia organización, transfiriéndole el máximo conocimiento que pueda asumir sobre la orientación transversal trabajada y formando, en cuanto se considere oportuno, a sus profesionales.
8. El análisis de los impactos y la evolución de la situación social en cuanto al tema transversal de que se trate, y el replanteamiento de las estrategias de actuación, cuando corresponda.

Estos objetos de trabajo excluyen la gestión operativa, pero exigen, para su adecuado tratamiento, una relación continuada y estable entre los órganos verticales y los transversales. Se podría afirmar que los órganos transversales no intervienen en las operaciones del día a día, pero, en cambio, evalúan, junto con los órganos verticales, el quehacer diario y el impacto que genera esa acción continuada. En ningún caso se puede confundir un órgano transversal con un simple “gabinete técnico” desvinculado del proceso operativo.

c) Objetivos

Los principales objetivos que persigue la transversalidad -o gestión transversal- se derivan de su vocación de acercar la organización, la corporación pública, a ciertos aspectos de las múltiples dimensiones que presenta. Estas dimensiones son algunas de las que no forman parte de las limitadas dimensiones de la realidad que las organizaciones, como producto social y humano, son capaces de replicar en su estructura vertical.

Ese objetivo genérico se refleja en una serie de objetivos que se pueden concretar, asumiendo de antemano una limitación: la gestión transversal tampoco es la solución para conseguir que las organizaciones puedan incorporar dimensiones infinitas e integrarlas en su estructura organizativa. Esto significa que los temas transversales que se decida transformar en dimensiones estratégicas estructuradas orgánicamente serán limitados, y deberán ser muy relevantes y, probablemente, temporales. En el fondo, la transversalidad aspira a modificar de forma permanente los comportamientos del conjunto de la organización incorporando nuevas visiones y nuevos valores.

De ese objetivo estratégico de la transversalidad se derivan otros objetivos complementarios:

1. Dar visibilidad interna y externa a las dimensiones no orgánicas (sectoriales, funcionales o territoriales) que se consideren estratégicamente relevantes para la organización. El solo hecho de crear una estructura transversal sobre un tema constituye un compromiso y un mensaje de prioridad claro y significativo. También supone una oportunidad para desarrollar nuevas formulaciones políticas y estratégicas, y para adecuar la actuación del conjunto de la organización a las nuevas visiones y estrategias.

2. Reforzar la coherencia de la actuación corporativa con respecto a la dimensión transversal incorporada. La mera existencia formal de una visión transversal, incluso al margen de la actuación que despliegue, crea dinámicas horizontales que tienden a reforzar la coherencia global de la actuación de la organización en ese ámbito, pues la mayor visibilidad del tema genera una mayor atención y preocupación por parte de los órganos verticales.

3. Visualizar los agujeros negros o los vacíos intersticiales en el tratamiento global que la organización está dando al tema transversal de que se trata. La decisión de abrir una línea transversal puede perseguir, entre otras cosas, identificar la fractura que puede existir entre órganos sectoriales en el tratamiento de una determinada materia.

4. Identificar el solapamiento intersectorial. La gestión transversal facilita la detección de ofertas y actuaciones orientadas a los mismos destinatarios, las mismas necesidades y las mismas demandas.

Como se puede observar, los objetivos y, por tanto, la aportación de la transversalidad se concretan, fundamentalmente, en dos aspectos:

- Centrar la atención de la organización en un tema e intensificar su actuación en relación con él.

- Mejorar la consistencia y la coherencia de la estrategia y la actuación de la organización en cuanto al tema en cuestión.

Por el contrario, la transversalidad no aporta una mejora operativa o de los procedimientos, ya que tal mejora sigue dependiendo de los órganos verticales. No obstante, puede provocarla por el hecho de forzar la focalización en determinados aspectos de la actuación del conjunto de la organización.

V. La gestión de la transversalidad

La especificidad de la gestión transversal se deriva de su función y naturaleza, que, como se ha explicado anteriormente, se orienta a reforzar determinados elementos del proceso de dirección política y de gestión. Esta naturaleza específica debe ser tenida en cuenta por quienes asumen la responsabilidad de liderar áreas o políticas de acción transversal. En la gestión de la transversalidad, la función directiva se halla en el centro del éxito -y también del fracaso- de esas opciones políticas. Por este motivo, la reflexión sobre la gestión de la transversalidad se plantea desde el punto de vista de la función directiva y de gestión.

El directivo transversal, como cualquier otro directivo, necesita comprender la lógica de la gestión operativa y de la gestión de recursos, así como de la organización. Asimismo, necesita dominar los elementos del análisis, del diseño estratégico, de la gestión relacional, del *management* político y de la evaluación. En la práctica, sus instrumentos básicos de trabajo son estos últimos; en cambio, utiliza poco los instrumentos de gestión operativa, aunque será fundamental, si quiere tener algún éxito en su relación con los órganos y con los directivos verticales, que entienda y comparta las dificultades y los

retos de la gestión “dura” que estos asumen. El directivo transversal debe tener presentes tres condicionantes básicos:

- Su relación con las unidades verticales, responsables de la gestión de la organización, no tiene dimensión jerárquica. El directivo transversal no tiene autoridad operativa sobre los directivos responsables de la ejecución de las políticas sectoriales.

- Se percibe como un directivo “privilegiado”, aunque su impresión personal, habitualmente, es que se trata de un directivo “marginal” que tiene enormes dificultades para conseguir que la organización asuma su aportación.

- Debe renunciar de buen grado a “fortalecer” competencial, económica y organizativamente su área de mando, y, probablemente, deberá evitar centrar su actuación en la búsqueda de competencias y recursos procedentes de los departamentos sectoriales.

Se puede concluir que la especificidad del trabajo transversal reside en el hecho de que pone el acento en la función de liderazgo y en la aportación de *conocimiento experto* centrado en una visión particular de la realidad social no contemplada, o no suficientemente integrada, en la estructura básica de la organización. Estas tres orientaciones comportan el desarrollo de una serie de roles directivos concretos, como los de facilitador, aportador, consensuador, integrador, portavoz, etc. En cambio, no comportan desarrollar en demasía los papeles de gestor, mando, asignador de recursos..., si bien su actuación influirá en el ejercicio de estos roles por parte de los directivos verticales.

Como ya se ha apuntado anteriormente, estas circunstancias centran el trabajo de los órganos transversales en tres actividades principales y en el uso de determinados recursos.

a) Las actividades principales

De acuerdo con la asignación de elementos de la cadena de valor que antes proponíamos para los órganos transversales, sus instrumentos de trabajo son de tres tipos, como sugiere el informe final del grupo de especialistas en *mainstreaming* del Consejo de Europa (1999): 1) instrumentos analíticos, 2) instrumentos formativos, y 3) instrumentos consultivos y participativos.

Las actividades principales que se pueden identificar para el trabajo transversal a partir de su conceptualización y desde esta propuesta instrumental, y que, en consecuencia, centran la atención productiva de los órganos transversales, son las siguientes:

1. Recolección, producción y tratamiento de información. Generación de análisis y conocimientos. Difusión de información y conocimiento. Creación, gestión y aportación de conocimiento experto, de técnicas, de experiencias y de buenas prácticas. Fomento de la formación y el aprendizaje individual y colectivo, que tienen como destinatarios la dirección política y los órganos verticales.

2. Diseño e identificación de objetivos estratégicos y operativos, y formulación de políticas y estrategias. Conceptualización de servicios, actuaciones y proyectos. Desarrollo de instrumentos y metodologías de trabajo.

3. Estructuración y gestión de redes relacionales internas y externas de carácter multilateral y bilateral. Integración de redes internas y externas. Desarrollo de instrumentos relacionales informales, y estructuración y diseño de los órganos formales pertinentes.

A través de estas actividades los órganos transversales aportarán a la organización una visión global integrada y focalizada en el “punto de vista”, estableciendo una priorización que permitirá a los órganos verticales adaptar su producción a esa nueva visión o a los nuevos valores. La política transversal de igualdad de género necesita de la más absoluta complicidad, entre otros, del sistema educativo. Sin esta complicidad, la política transversal resulta inviable. De esta evidencia se deriva su importancia para las dos partes de la relación: el órgano transversal centrado en la política de género y el sector de la enseñanza, en tanto que área vertical de producción. No es difícil imaginar esta misma relación e interdependencia si dirigimos nuestra atención al ámbito de la inmigración y la diversidad o al de la sostenibilidad medioambiental.

b) Los recursos

Los recursos del directivo y del trabajo transversal deben adecuarse a las actividades productivas que les corresponde realizar. Lo primero que es preciso señalar es que se trata de recursos relativamente poco costosos:

- Información.
- Capacidad de análisis.
- Capacidad de identificación de objetivos e influencia política para su adopción.
- Capacidad de formulación de estrategias.
- Capacidad de relación y de empatía.
- Apoyo político.
- Tiempo.
- Algunos recursos económicos y humanos.

Como puede verse, se trata, fundamentalmente, de recursos estructurados en torno a dos elementos: conocimiento; y capacidad relacional, incluida en la capacidad de *management* político.

Así pues, los recursos económicos convencionales (presupuesto, personal, infraestructuras) tienen relativamente poco peso en la gestión directa de la transversalidad. Obviamente, esto no tiene nada que ver con que la aplicación de determinadas políticas transversales precise de considerables volúmenes de recursos destinados a los órganos verticales, que serán sus administradores y gestores. De hecho, la observación empírica parece apuntar a que los órganos transversales altamente consumidores y acaparadores de recursos tienden a ser poco aceptados por sus *partners* verticales y, por tanto, tienen pocas posibilidades de tener éxito en su función y misión.

c) Metodología de la gestión transversal

La gestión de líneas transversales también presenta algunos rasgos distintivos en cuanto al método y el estilo de trabajo. La particular situación de los órganos transversales en el seno de la estructura organizativa plantea algunas exigencias que devienen en factores críticos de éxito de su actuación. En este sentido, hay que señalar que gran parte de los numerosos fracasos de la gestión de la transversalidad tienen su origen en un ejercicio de dirección indiferenciada de la de una estructura orgánica ordinaria, sea ésta sectorial o funcional. Sin pretender ser exhaustivos, a continuación se apuntan algunos de los componentes metodológicos y de estilo propios y necesarios en la gestión de la transversalidad.

1. Asegurar la transparencia y la accesibilidad a la información y al conocimiento disponibles en el órgano transversal por parte del conjunto de la organización. Evitar la opacidad de la producción “experta”.

2. Mantener abiertos y activos los canales formales e informales de relación con las estructuras verticales.

3. Facilitar la visualización del enfoque transversal para ampliar el campo de visión de los órganos y directivos verticales, no contraponiendo ambos puntos de vista, sino integrándolos.

4. Establecer niveles de implicación de geometría variable de los órganos verticales en la visión transversal. Los ámbitos sectoriales acostumbra a tener distinto peso en las políticas transversales. Las alianzas internas para la gestión transversal no son homogéneas, aunque resulte fundamental contar con el conjunto de la organización.

5. Evitar ante todo la actitud contraria, es decir, la vinculación de la visión transversal a una única estructura vertical o sectorial, tanto desde el punto de vista técnico como gerencial o político. Cualquier vinculación exclusiva a las lógicas verticales desnaturaliza la dimensión transversal. En el caso de que existan dobles asignaciones de responsabilidad, deberán gestionarse con extrema prudencia.

6. Huir de la asunción de funciones ejecutivas y de gestión operativa. Se podrán aceptar en casos extremos y en pruebas piloto o experiencias previas al desarrollo operativo normalizado, con la condición de traspasarlas a los órganos regulares en una fecha determinada. La asunción de funciones ejecutivas y de recursos de gestión por parte de los órganos transversales suele generar dos efectos negativos:

- Desvía la atención del órgano transversal hacia la gestión de las responsabilidades operativas asumidas y reduce su capacidad para atender el eje central de su responsabilidad.

- Introduce elementos de competencia con los órganos verticales por los recursos y los ámbitos de actuación, y recelos respecto a los objetivos del órgano transversal, al que se empieza a adjudicar una "agenda oculta".

7. Establecer sistemas de fuerte transparencia informativa horizontal entre los órganos verticales y el órgano transversal. Una de las principales funciones del órgano transversal es eliminar la opacidad horizontal de la organización.

8. Centrar la evaluación de los resultados de las políticas transversales en los indicadores de cambio social (*outcomes*) y compartir con los órganos verticales la evaluación acerca de la adecuación de los productos, servicios y actuaciones para la generación de ese cambio social. No compete al órgano transversal evaluar el trabajo del órgano vertical, sino exclusivamente analizar la evolución del cambio social que persigue la política transversal. Si se trata de mejorar los niveles de igualdad de género, un indicador claro es la tasa de actividad femenina, que, en buena lógica, debe incrementarse. Si esto no sucede, serán los ámbitos sectoriales responsables (desarrollo económico, formación ocupacional, políticas activas de ocupación...) los que tengan que revisar su actuación, y no el órgano transversal, que, evidentemente, podrá contribuir al análisis. El órgano transversal no se puede erigir, en ningún caso, en el controlador de las actuaciones sectoriales.

d) Los agentes de la transversalidad

La especificidad del trabajo transversal hace necesario identificar quiénes son los agentes implicados en el proceso de trabajo y qué perfil y funciones definen la realización de esta tarea.

El escenario de la gestión transversal debe contar, imprescindiblemente, con los siguientes actores, cuyo grado de implicación varía:

1. Los máximos responsables políticos de la organización, que deben liderar globalmente el proceso. La incorporación de una nueva visión en la organización es un indicador de prioridad estratégica que está en manos, exclusivamente, del máximo nivel de la organización y, por tanto, del nivel político.

2. Los responsables sectoriales, funcionales y territoriales, o una parte significativa de ellos, que deben participar activamente en el proyecto transversal. En una visión transversal no se debe dar la adscripción de un nuevo tema a un área vertical determinada en exclusiva, ni tampoco la implicación de unas pocas áreas verticales. En este caso se puede hablar de coordinación horizontal, de proyecto intersectorial o de gestión compartida; sin embargo, no se debe confundir esta situación con la incorporación de una dimensión transversal. En la actualidad se da una situación ejemplar en este nivel: la inmigración y la consiguiente gestión de la diversidad que comporta el hecho migratorio tienen una amplia dimensión transversal. Dejar estos temas en manos de los niveles inferiores de decisión política, de los servicios sociales o de la seguridad pública no permite un adecuado tratamiento transversal del tema.

3. Los responsables políticos, gerenciales y técnicos de la gestión transversal, que deben responsabilizarse de personalizar y dar visibilidad a la visión transversal que se trata de incorporar en la organización. Esto deberá hacerse con la mayor nitidez y neutralidad posible respecto a cualquier otra visión sectorial, funcional o territorial. Debe destacarse, al margen de la centralidad del liderazgo político transversal -que cuenta con un decidido apoyo de los responsables políticos corporativos-, la posible necesidad de diferenciar entre la responsabilidad gerencial transversal y la responsabilidad

técnica. Como ya se ha apuntado anteriormente, la gestión transversal se estructura alrededor de dos ejes de trabajo:

- La gestión relacional interna multilateral y bilateral, tanto formal como informal, y la presencia en los escenarios sociales que corresponda.

- La producción técnica experta: búsqueda y producción de información; análisis; desarrollo de políticas, propuestas y productos; seguimiento y evaluación; producción de materiales, etc.

A menudo, estas dos tareas son difícilmente compatibles. Por esta razón, en ocasiones resulta necesario dotar a los órganos transversales de un doble liderazgo: relacional y técnico. La gestión de la transversalidad propiamente dicha corresponde a la responsabilidad gerencial, aunque es imprescindible disponer de una elevada capacidad técnica, unipersonal o colectiva.

4. La dimensión técnica del trabajo transversal es lo que asegura la aportación de valor desde la dimensión transversal al conjunto de la organización. Además de garantizar un liderazgo técnico reconocido, el trabajo en este campo resulta fundamental. Entre los agentes que contribuyen a que esta tarea se realice con solvencia se pueden citar los siguientes: directivos *senior* (*practitioners*); técnicos especialistas; expertos; consultores; académicos e investigadores; metodólogos; redactores; y gestores y productores de información (documentalistas, etc.).

Todos ellos se orientan a la producción propia del trabajo transversal: conocimiento (información, análisis, diseño de actuación, operatividad, evaluación...) destinado a prestar apoyo a la acción política y pública.

El trabajo transversal corre el riesgo de no enlazar suficientemente con las necesidades de conocimiento experto real y operativo de la organización, si se pierde en el campo de la “investigación”. Esta desviación es percibida por los órganos de gestión como un trabajo diletante, inadecuado y superfluo, más propio de la academia que de una corporación de gobierno y de prestación de servicio público. Por otra parte, en el intento de evitar esa acusación de supuesta deriva académica, también se corre el riesgo de querer ganar la posición compitiendo en el terreno de la gestión, cayendo así en el extremo contrario, que lleva a buscar líneas de producción directa y recursos.

Al margen de la estructura básica de agentes operativos³ propuesta, la transversalidad debe implicar a toda la estructura organizativa, y “bajar” (o subir) por la pirámide orgánica hasta llegar a la línea de contacto con el usuario o la sociedad. Es evidente que la definición de la visión transversal como corriente principal o *mainstreaming* sólo tendrá impacto real si es capaz de impregnar el conjunto de la organización. Una vez más, el caso de la igualdad de género constituye una referencia clara para constatar la importancia de este requisito, del mismo modo que lo es la política de accesibilidad o la de apoyo a la familia, a las personas mayores y al aprendizaje de la convivencia en la diversidad. Ninguna de estas dimensiones transversales encontrará su encaje real en la acción pública si el conjunto de la organización no las hace propias ni las incorpora en su “pensamiento sectorial” y en su acción ordinaria.

Hay dos elementos que favorecen significativamente que esto sea posible. El primero de ellos es que la cadena jerárquica (la pirámide organizativa) sea lo más corta posible, y la estructuración departamental, lo más estrecha posible (pocos “ministerios”). La complejidad que supone incorporar nuevas visiones a la visión sectorial propia se resuelve mejor si en la distancia que media entre el vértice estratégico y la línea de contacto con el entorno existen pocos intermediarios y las estructuras departamentales son las imprescindibles. El segundo elemento es que debe darse una visualización horizontal en el conjunto de la organización, sin que ello suponga perder los factores claves de éxito, que son la especialización y la calidad técnica. La visualización lateral enriquece el trabajo propio en mayor medida que la integración operativa de muchas funciones en una misma unidad productiva, pues esta opción complica la producción y reduce el nivel de especialización técnica.

En última instancia, se puede concluir que la incorporación de elementos de gestión transversal favorece el mantenimiento de una estructura organizativa básica relativamente estrecha y plana, donde la departamentalización se mantiene en un nivel óptimo, sin que ello impida a la institución pública

incorporar mecanismos de enriquecimiento de las visiones de la sociedad y de las relaciones con el entorno.

e) La unidad de gestión transversal

La unidad de trabajo transversal debe existir como estructura organizada y, además, según se desprende de sus funciones, debe caracterizarse por ser de pequeñas dimensiones y estar muy capacitada en tres aspectos: liderazgo y legitimidad política, liderazgo y legitimidad gerencial, y capacidad y reconocimiento de su solvencia técnica. Como es sabido, una parte de estas cualidades la debe proporcionar la alta dirección de la corporación ofreciéndole su apoyo. El resto se las deberá ganar a pulso la propia unidad a través de sus aportaciones y su “manera de hacer”.

Por lo que respecta a los instrumentos de relación y trabajo con el resto de la organización sectorial, seguidamente se citan los más habituales, de mayor a menor grado de estabilidad y formalización corporativa.

- Comisiones interdepartamentales (vértice estratégico).
- Unidades frontera o de integración (línea de contacto con los usuarios).
- Estructuras de procesos intersectoriales e interdepartamentales.
- Sistemas de información horizontales (publicaciones, informes, listas de correo, bases de datos, etc.).
- Mesas intersectoriales.
- Grupos de trabajo (buenas prácticas, autoaprendizaje, formación, etc.).
- Grupos de proyecto.
- Instrumentos de enlace bilaterales.
- Actividades relacionales regulares o puntuales (seminarios, jornadas, sesiones de trabajo, etc.).
- Relaciones informales de enlace.

Aparte de estos instrumentos, la gestión transversal deberá trabajar en aquellos que vinculen la organización con su entorno social. Estos escenarios organizativos no deben confundirse con los anteriores: los enumerados hasta aquí son instrumentos intraorganizativos específicos del trabajo transversal; por el contrario, los que se citan a continuación son instrumentos con funciones propias en los que es necesaria la presencia de las unidades transversales. Entre estos últimos destacan los siguientes:

- Órganos internos de integración corporativa (comité y comisiones de gobierno y gestión políticos y ejecutivos).
- Órganos de participación ciudadana sectoriales, poblacionales y temáticos (consejo educativo, consejo de salud pública, consejo de personas mayores, comisión de seguridad, consejo de medio ambiente, consejo de bienestar social, etc.).
- Órganos de articulación social (cámaras, círculos, asociacionismo de segundo o tercer nivel, etc.).

La presencia en estas estructuras de los órganos transversales tiene, inevitablemente, una función de representación corporativa, aunque la tarea realmente relevante es la de recibir y transferir conocimientos y criterios, es decir, la de identificar situaciones, percepciones y demandas sociales y ayudar a gestionar las expectativas de futuro.

f) La financiación de la transversalidad

La transversalidad tiene un coste, derivado de dos fuentes, que la corporación debe asumir. Por una parte, los órganos de gestión transversal y la tarea que desarrollan tienen un coste que es preciso estimar correctamente. Una dotación inadecuada del trabajo transversal lo condena inevitablemente al fracaso: si ese trabajo no puede producir lo que debe no será más que una fuente de molestias y sobrecarga para la organización ordinaria sin ningún tipo de contrapartida. En cualquier caso, este coste será necesariamente ínfimo (si se cumple el criterio de unidades transversales pequeñas y flexibles),

comparado con el que se deriva de la principal fuente de coste, que no es otra que el despliegue o la implantación de las políticas asociadas a la visión transversal incorporada por la corporación.

Cuando la corporación decide abrir una dimensión transversal nueva está formulando, implícita y explícitamente, una prioridad remarcable. En consecuencia, no tendrá sentido tomar esta decisión si no existe la voluntad de desplegar una política activa en este campo; de hecho, resulta claramente contraproducente y contradictorio. Abrir un *mainstream* en relación con la gente mayor, la familia o la sostenibilidad urbana tiene consecuencias presupuestarias que serán, sin duda, importantes. Ahora bien, no poder asumirlas también será políticamente relevante.

La financiación de nuevas actuaciones derivadas de la priorización explícita de dimensiones de la realidad que se considera que precisan una mayor atención pública puede proceder de tres fuentes:

- Incremento presupuestario neto.
- Incremento de la productividad de los recursos existentes.
- Reestructuración de la asignación actual de recursos.

Asimismo, la propia transversalidad puede aportar recursos (identificación de redundancias e ineficiencias, generación de nuevas sinergias, etc.); de hecho, uno de los motivos para abrir una línea de trabajo transversal puede ser precisamente éste.

Sustancialmente, la opción de la transversalidad no tiene sólo una lógica interna, sino, sobre todo, una lógica social que se convertirá en una exigencia económica. Así pues, resulta oportuno plantearse previamente cómo se va a afrontar esa exigencia y en qué dimensión.

En cualquier caso, no es recomendable lanzar una nueva visión transversal sin prever qué estrategia económica y financiera la sostendrá después. La posibilidad de recurrir al incremento presupuestario o a la búsqueda de productividades y sinergias puede ser un buen complemento, pero, seguramente, será inevitable alterar el *statu quo* económico y reorientar alguna actividad actual para poder financiar la nueva dimensión.

Eso no significa que las aportaciones racionalizadoras que pueden derivarse de la gestión transversal deban menospreciarse. Sin embargo, será necesario evaluar su rendimiento con cautela antes de abrir un nuevo frente de trabajo para con la sociedad.

g) Coste y beneficio de la transversalidad

De la reflexión anterior se desprende una última reflexión que se articula desde la óptica del análisis de coste-beneficio, que se plantea optimizar la opción y los recursos utilizados. La transversalidad, o sea la apertura de una visión de trabajo horizontal, genera diversos costes para los distintos agentes corporativos.

1. Un coste económico inmediato, la financiación de la unidad transversal, y un coste diferido, el verdaderamente significativo, que se materializará en el momento en que se implanten las políticas formuladas. Esto afecta a la hacienda y a las áreas funcionales responsables de la economía y, probablemente, a algunos ámbitos sectoriales que pueden ver amenazada su disponibilidad o libertad de gestión presupuestaria.

2. Un segundo coste económico, pero, sobre todo, organizativo y operativo: la transversalidad supone una mayor complejidad organizativa, más consumo de tiempo, la aparición de nuevas fronteras internas, etc.; en definitiva, costes crecientes de gestión y de transacción.

3. Un coste para las unidades verticales (sectoriales) y territoriales: reducción de libertad y autonomía; incremento de la visibilidad; necesidad de introducir una gestión horizontal, además de la vertical; riesgo de cuestionamiento de las políticas sectoriales; incremento de la demanda de niveles de rendición de cuentas (*accountability*).

Evidentemente, estos costes, a su vez, pueden redundar en costes para la institución en la medida en que su gestión genere desgaste. En sí mismos, siempre y cuando se mantengan debidamente minimizados, sólo se pueden plantear como coste operativo para los órganos verticales y quizás sean, en realidad, beneficios adicionales para el conjunto de la acción de gobierno y para la corporación.

Los beneficios inmediatos de la transversalidad son:

- Ampliación del registro político de actuación de la corporación, de su acción de gobierno y de su estrategia relacional.
- Mejora del ajuste a la realidad social y a la demanda social.
- Mejora de la capacitación para la revisión y el tratamiento de problemas específicos.
- Mejora de la integración de la actuación sectorial y territorial. Mayor consistencia y coherencia de la actuación corporativa.
- Mejora de la visualización social de la actuación corporativa.

No obstante, el problema que plantea este pequeño simulacro de análisis de coste-beneficio es que los costes y los beneficios no se distribuyen equitativamente. Así, mientras que los primeros, en su mayoría, se asignan a los órganos verticales y funcionales, que han de asumir más trabajo y control (habitualmente con los mismos recursos), los beneficios se distribuyen, en primera instancia, entre la propia sociedad, la alta dirección política y los responsables del trabajo transversal.

Se puede argumentar que, cuando existe beneficio social y corporativo, todos salen beneficiados. Sin embargo, esta argumentación no explica la resistencia que muestran las unidades sectoriales, territoriales o funcionales frente a las unidades transversales. Sin duda, las unidades organizativas buscan beneficios internos.

A partir de esta reflexión, se puede afirmar que es fundamental para asegurar el éxito del trabajo transversal que los responsables de su gestión encuentren un equilibrio adecuado entre el coste y el beneficio que el conjunto de los agentes implicados obtendrá de ese nuevo proceso de trabajo.

En este sentido, se pueden hacer tres recomendaciones claras. La primera de ellas es que los responsables del trabajo transversal, sin renunciar a su función, se esfuercen, en la medida de lo posible, en minimizar los costes que deberán asumir las restantes unidades de la organización, de manera que éstas no perciban la estructura transversal como un nuevo competidor interno ni como un generador de sobrecarga y sobrecoste. La segunda recomendación es que las unidades transversales traten a las unidades sectoriales como usuarias y destinatarias de su trabajo, aportándoles su producción: información, visión horizontal, capacidad de conceptualización, sinergias, etc. La tercera recomendación, absolutamente decisiva, es que el trabajo transversal aporte a algunas o a la mayoría de las unidades verticales mayor capacidad de acción propia, en la medida en que esas unidades sectoriales serán, finalmente, las encargadas de implementar las políticas desarrolladas desde la lógica transversal.

En cualquier caso, debemos tener presente que el trabajo transversal supone no sólo un factor de enriquecimiento de la organización, sino también un incremento de la carga de trabajo y del nivel de complejidad de la estrategia y las operaciones. Así pues, resulta imprescindible minimizar los costes y maximizar los beneficios, y distribuirlos de la forma más equitativa posible en el conjunto de la organización. Por desgracia, en la práctica suele suceder lo contrario.

VI. Conclusiones: política y gestión transversal

Nuestra reflexión debe finalizar recuperando el factor clave de la transversalidad, que, como apuntamos al principio, no es otro que aportar capacidad de liderazgo del cambio social, así como contribuir a mejorar la actuación de la corporación pública aproximándola con más precisión a la multidimensionalidad de la sociedad.

La transversalidad se muestra como un instrumento de la alta dirección política de la corporación. Por esta razón, su liderazgo en el despliegue de elementos de transversalidad es decisivo, al igual que lo es el apoyo al trabajo de las unidades transversales, cuya actuación no cuenta con más respaldo que el de la legitimidad que se deriva de ese liderazgo global y de su capacidad para aportar elementos de análisis, diseño y evaluación que mejoren la actuación del conjunto de la organización.

Con esta base de trabajo será posible mantener organizaciones públicas ordenadas y coherentes desde el punto de vista organizativo, en las que la estructura vertical operativa asegure la estabilidad y

la eficacia, y en las que, al mismo tiempo, exista una mayor integración horizontal, en dimensiones de gran relevancia social, que les permita obtener una visión poliédrica de la realidad más cercana a la sociedad que deben gestionar.

Notas

¹ Las dimensiones sectoriales-técnicas o productivas (urbanismo, ocupación, seguridad, sanidad, educación...) han recibido habitualmente, en las organizaciones departamentalizadas, el impacto de “políticas cruzadas” procedentes de las áreas o departamentos funcionales (recursos humanos, finanzas, sistemas de información y comunicación, procedimiento administrativo...). Otro tanto ocurre en los ámbitos territoriales respecto de las dos anteriores.

² Partenariados público-privados (PPP).

³ Esta estructura no es exclusiva de los órganos transversales, ya que los órganos sectoriales funcionales o territoriales también deben realizar estas tareas en su ámbito de actuación.

Bibliografía

Council of Europe (1999), *Gender Mainstreaming. Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices: Final Report of the Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming*, Strasbourg, Council of Europe.

Mendoza, X. (1996), “La transformación del sector público en las sociedades avanzadas: del Estado del bienestar al Estado relacional”, Barcelona, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (Papers ESADE).

Mintzberg, H. (1982), “La necesidad de coherencia en el diseño de la organización”, en *Harvard-Deusto Business Review*, N° 11, Bilbao, tercer trimestre, pp. 66-83.

Mintzberg, H. (1984), “Diseño de vínculos laterales: dispositivos de enlace”, en *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Editorial Ariel.

Swedish Government (1999), *Gender Mainstreaming in Sweden: a Gender Equality Perspective in All Policy Areas; Fact Sheet*, Stockholm, Ministry of Industry, Employment and Communications, <http://www.naring.regeringen.se/fragor/jamstalldhet>.

Hacia un nuevo perfil del Estado en América Latina: los cambios en las percepciones y las demandas de la ciudadanía

Bernardo Kliksberg

I. Las promesas frustradas de las reformas

En las últimas dos décadas del siglo XX se realizaron profundas transformaciones en el Estado latinoamericano. Afectaron estructuralmente su rol en los procesos de desarrollo, y muchas de sus características básicas. A grandes trazos, con variaciones según los países, las recorrió una línea central: pasar del Estado existente, al que se le atribuyeron calificativos como “obeso”, “omnipresente”, “interventor”, a otro tipo de Estado totalmente diferente caracterizado con frecuencia como “el Estado mínimo”. Se enfatizó que el Estado construido durante las décadas anteriores era nocivo para la economía y de la más alta ineficiencia, y que la gran mayoría de sus funciones debían ser transferidas a la “mano invisible” del mercado, que estaba en mucho mejores condiciones de ejecutarlas y que tendría niveles muy superiores de utilización productiva de los recursos.

Las promesas ofrecidas fueron muy concretas y abrieron una enorme expectativa. Se planteó que la nueva reforma del Estado contribuiría decisivamente entre otros aspectos a:

- aumentar sustancialmente el crecimiento económico,
- reducir la pobreza,
- abrir oportunidades,
- eliminar la corrupción,
- mejorar la eficiencia.

Se instrumentaron, en la mayoría de los países de la región, estrategias activas de “minimización del Estado” a través de vías como, entre otras, su redimensionamiento reduciendo su planta de personal y su tamaño, una acelerada política de privatizaciones, la desregulación, la eliminación jurídica de diversas de sus funciones.

Todo ello fue acompañado de una vigorosa campaña de desvalorización de la acción estatal. Se cuestionó frontalmente su sentido de existencia, se asoció actividad pública con ineficiencia, se enfatizó la alta identidad entre aparato público y posibilidades de corrupción. Se llegó asimismo a desprestigiar en extremo la misma figura del funcionario público, sugiriendo que era en definitiva uno de los mayores obstáculos para avanzar hacia un progreso sostenido.

A medida que estas estrategias fueron avanzando surgió una discusión cada vez más activa en torno a ellas, que adquirió con frecuencia claras características ideológicas. Los puntos de vista variaban según en qué ideología más global se ubicaran los integrantes del debate.

A dos décadas de aplicación de las reformas, con especificidades según los países, y con excepciones, pero siguiendo tendencias generales de este orden, el debate ha recrudescido, pero ya tiene otro perfil totalmente distinto. Hay resultados concretos a evaluar. Es posible cotejar las promesas con las realidades. Por tanto, ya no es un debate confinado a diversas ideologías, sino que puede basarse en hechos.

El Nobel de Economía Stiglitz (2003) describe la situación al final de los 90 de este modo: “Actualmente en toda Latinoamérica existe un sentimiento de desilusión (...) El crecimiento producido en virtud de la liberalización es poco más de la mitad del que tuvo lugar bajo el régimen de la pre reforma (aunque todavía mejor que el de la década de los ochenta); el desempleo ha subido 3 puntos; la pobreza (medida según un nivel de renta muy bajo, de sólo 2 dólares diarios) ha aumentado e incluso en términos de porcentaje de la población. Cuando se ha producido crecimiento, los beneficios han ido a parar a los que ocupan un lugar más alto en la distribución de la renta (...) las perspectivas de progreso son sombrías e incluso la confianza en la democracia se ha debilitado”.

En efecto, los indicadores económico-sociales son inquietantes y han generado un profundo y extendido malestar en la ciudadanía. El crecimiento fue muy débil y el desempleo aumentó, como puede observarse:

Cuadro N° 1
América Latina. Crecimiento y desempleo
1980 a 2003

Período	Crecimiento del PIB real per cápita	Tasa de desempleo urbano
1981-1990	0,7%	8,4%
1991-1997	0,7%	8,8%
1998-2003	1,2%	10,4%

Fuente: CEPAL. Informes anuales.

La economía creció a tasas mínimas, y generó altos niveles de desocupación. Entre otras consecuencias dejó afuera del mercado de trabajo a sectores masivos de los jóvenes, como puede apreciarse a continuación:

Cuadro N° 2
América Latina. Desempleo juvenil
1990-2002 (Tasas anuales)

País	Edad	1990	1995	2000
Argentina	15-19	21,7	46,6	39,5
	15-24	15,2	30,1	..
Bolivia	10-19	13,3	5,0	..
	20-29	9,5	5,4	..
Brasil	15-17	..	11,0	17,8
	18-24	..	9,3	14,7
Chile	15-19	15,9	15,8	26,1
	20-24	12,0	10,1	20,1
Colombia	12-17	..	21,0	44,7
	18-24	..	16,6	34,8
Costa Rica	12-24	10,4	13,5	10,9
Ecuador	15-24	13,5	15,3	17,4
El Salvador	15-24	18,6	13,3	14,3
Honduras	10-24	10,7	10,2	..
México	12-19	7,0	13,1	5,4
	20-24	..	9,9	4,1
Panamá	15-24	..	31,9	32,6
Paraguay	15-19	18,4	10,8	..
	20-24	14,1	7,8	..
Perú	14-24	15,4	11,2	17,1
Uruguay	14-24	26,6	25,5	31,7
Venezuela	15-24	18,0	19,9	25,3

Fuente: PNUD, 2004. Nota: los dos puntos seguidos (..) indican que la información no está disponible.

En la mayoría de los países, las tasas de desempleo de la población joven multiplican varias veces las elevadas tasas promedio de desocupación abierta.

La pobreza ascendió significativamente en la región en estas dos décadas. A inicios de los 80 se estimaba en un 40% de la población, y en 2003 en un 43,9%. Millones de nuevos pobres se sumaron a la elevada población pobre anterior, aumentando el porcentaje total. La pobreza latinoamericana casi triplica a la de Europa que era 15% a finales de 2002. Una evaluación reciente (CEPAL, IPEA, PNUD,

2003) indica que en 12 de 18 países se ve muy difícil que puedan cumplir siquiera una de las metas más básicas de las metas del milenio de la ONU, que es reducir a la mitad la pobreza extrema para el 2015.

Aun algunos de los indicadores más elementales de salud pública como la desnutrición infantil empeoraron entre los años 80 y 2000, como puede observarse:

Cuadro N° 3
Desnutrición infantil entre la década
de 1980 y 2000

País	Último año		Tendencia reciente	
	Año	Porcentaje	Años de comparación	Cambio porcentual
Argentina	1995/96	12,4	1994-95/96	7,7
Bolivia	1998	26,8	1989-98	- 10,9
Brasil	1996	10,5	1989-96	- 15,4
Chile	1999	1,9	1986-99	- 7,7
Colombia	2000	13,5	1989-00	- 3,1
Costa Rica	1996	6,1	1989-96	- 3,1
Ecuador	1998	26,4	1986-98	- 7,6
El Salvador	1998	23,3	1993-98	0,2
Guatemala	1999	46,4	1987-99	- 11,3
Honduras	1996	38,9	1991/92-96	2,6
México	1999	17,7	1988-99	- 5,1
Nicaragua	1998	24,9	1993-98	2,4
Panamá	1997	18,2	1985-97	- 0,6
Paraguay	1990	13,9
Perú	2000	25,4	1991/92-00	- 6,4
República Dominicana	1996	10,7	1991-96	- 5,8
Uruguay	1992/93	9,5	1987-92/93	- 6,4
Venezuela	2000	12,8	1990-00	-1,0
América Latina		18,9		- 4,2

Fuente: PNUD, 2004.

En casi todos los países la desnutrición ascendió en los períodos analizados.

Un aspecto fundamental para América Latina es la evolución de la desigualdad. Análisis recientes coinciden en destacar que la posibilidad de reducir la pobreza en la región está ante todo ligada a que consiga bajar las cifras de desigualdad, que son las mayores de todo el planeta. Así se ha señalado (CEPAL, IPEA, PNUD, 2003): “Los resultados de los esfuerzos por reducir la pobreza realizados últimamente en América Latina y el Caribe han sido desalentadores, en gran medida porque no ha sido posible controlar los elevados niveles de desigualdad de la región”. La desigualdad es clave en la generación de la pobreza, y es “un obstáculo para el logro de un crecimiento más dinámico”. Los datos de las últimas dos décadas indican una agudización del problema. Las cifras que eran malas a inicios de los 80 empeoraron aun más. El Gini general de la región, que era de 50,8 en los 80, pasó a ser de 52,2 en los 90. El de los países de la OCDE en cambio era de 34,2. A fines de los 90, éstos eran los coeficientes Gini de los países de la región:

Cuadro N° 4
Coefficientes Gini latinoamericanos en 1999

País	Coefficiente Gini
Argentina	0,53
Bolivia	0,60
Brasil	0,64
Chile	0,55
Colombia	0,55
Costa Rica	0,49
República Dominicana	0,47
Ecuador	0,56
El Salvador	0,52
Guatemala	0,58
Honduras	0,57
México	0,57
Nicaragua	0,59
Panamá	0,56
Paraguay	0,54
Perú	0,50
Uruguay	0,44
Venezuela	0,49

Fuente: CEPAL, IPEA y PNUD, 2003.

Los pésimos Gini de la región determinaban que aun los mejores eran peores que los peores de Europa Oriental o del Sudeste Asiático.

Las promesas planteadas por la macro-reforma del Estado realizada en las dos últimas décadas no se han cumplido; por el contrario, los déficit sociales son aun mayores. Ello es desde ya producto de un conjunto amplio de factores, pero dada la relevancia del papel del Estado, errores o aciertos en cuanto al mismo constituyen una dimensión de alta gravitación. Ni siquiera se cumplió parcialmente una de las promesas más básicas y atrayentes, la de eliminar la corrupción a través del ataque al Estado. Numerosos estudios han verificado la aparición de otras tipologías de corrupción diferentes de las tradicionales en los procesos de reforma emprendidos. En los últimos años, los indicadores de percepción de corrupción sobre Latinoamérica duplicaban a los de Europa.

Cuadro N° 5
Indicadores de percepciones
sobre corrupción, 2002

País	1999-2001	2002
Argentina	3,5	2,8
Bolivia	2,0	2,2
Brasil	4,0	4,0
Chile	7,5	7,5
Colombia	3,8	3,6
Costa Rica	4,5	4,5
Ecuador	2,4	2,2
El Salvador	3,6	3,4
Guatemala	2,9	2,5
Honduras	2,7	2,7
México	3,7	3,6
Nicaragua	2,4	2,5
Panamá	3,7	3,0
Paraguay	..	1,7
Perú	4,1	4,0
República Dominicana	3,1	3,5
Uruguay	5,1	5,1
Venezuela	2,8	2,5
Región		
América Latina	3,6	3,4
Europa Occidental	7,1	7,8

Fuentes: Lambsdorff, 2001, pp. 234-236; y Transparency International, 2002.

Una reciente investigación de la Universidad de Harvard (Jong-Sung You y Sanjeev Khagram, 2004) sugiere incluso que la correlación observable estadísticamente al analizar más de 100 países es inversa a los postulados del movimiento del Estado mínimo. Los grados más bajos de corrupción coinciden con la presencia de Estados fuertes y activos. Tal es el caso, entre otros, de los países Nórdicos: Finlandia (N° 1 en el mundo en falta de corrupción con un índice casi perfecto), Dinamarca (N° 2), Suecia (N° 6), Noruega (N° 12); del Canadá (N° 7) y de Holanda (N° 9). Todos ellos presentan muy bajos grados de corrupción. Según los investigadores, un Estado fuerte significa servicios públicos garantizados para toda la población, reducidos niveles de desigualdad, y un equilibrio entre los diversos sectores sociales que limitan los incentivos y la impunidad ante la corrupción. En cambio, un Estado reducido y débil aparece normalmente en contextos de desigualdad y es una de sus causas propiciatorias. En esas situaciones, un sector reducido tiene las máximas posibilidades de influenciar el Estado, y las grandes mayorías, muy poca gravitación y posibilidades de contrapesar. Se crea así un clima de impunidad que genera incentivos perversos en dirección de la corrupción.

El balance de los resultados finales de los cambios en el Estado en las dos últimas décadas en América Latina abre inquietantes interrogantes. El Estado anterior presentaba gruesas deficiencias, patologías burocráticas, facilidad para caer en prácticas clientelares, vulnerabilidad ante la corrupción, serias ineficiencias; pero las reformas practicadas no se limitaron a tratar de cambiar internamente el Estado en todos esos aspectos: atacaron frontalmente su mismo rol y sus instrumentos básicos de gestión.

Según indican los datos, hacia adentro de las sociedades de la región los problemas graves de crecimiento, pobreza e iniquidad se pronunciaron. Por otra parte, todo indica que aumentó considerablemente la brecha de capacidad estatal entre América Latina y otras regiones del mundo que tuvieron una perspectiva muy diferente del rol del Estado. Así subraya Stiglitz (2003): “Los países de

más éxito, los del Este Asiático, no habían seguido esa estrategia, el gobierno había desempeñado un papel activo, no sólo en la promoción de la educación y el ahorro y redistribución de la renta, sino en tecnología avanzada”.

La decepción con la década perdida para el crecimiento, como se llamó a los 80, y la década perdida para la equidad, como se llamó a los 90, con las promesas defraudadas de los efectos del Estado mínimo, impactaron incluso la misma credibilidad en el sistema democrático. El 56% de los entrevistados en el LatinBarómetro 2002, manifiestan creer “que el desarrollo económico es más importante que la democracia”. Si bien la mayoría de la población prefiere el sistema democrático, hay un enorme sector que está totalmente descontento de cómo la democracia ha venido operando, y sus reclamos se centran en aspectos en donde la acción del Estado puede ser muy relevante como la pobreza, el desempleo, y las dificultades de acceso a educación, salud, y bienes públicos básicos.

Esta población descontenta ha renovado, según las encuestas, sus expectativas sobre el rol del Estado. El péndulo ha dado una vuelta completa, desde su absoluta desacreditación a inicios de los 80, hasta una gran expectativa actualmente, tras la desilusión con los logros de la minimización del Estado y de la mano invisible. Pero la población aspira claramente a un Estado de nuevo tipo, muy diferente de aquél del pasado.

¿Cuáles pueden ser los desarrollos futuros? En las siguientes secciones de este trabajo se explora sintéticamente el tema. Para ello, en primer lugar, se da una visión global de cómo quedó el Estado tras la ola de reformas y privatizaciones; a continuación se indaga qué es lo que la ciudadanía está planteando como nuevas percepciones respecto a su papel; y finalmente se esbozan las direcciones que comienza a tomar una nueva generación de reformas que procura responder a estas demandas.

II. El Estado post ajuste

La reforma del Estado de las dos décadas últimas tuvo varios énfasis centrales. En primer lugar se dirigió a “redimensionar” el Estado. Se trataba, según la afirmación corriente, de “adelgazar” el Estado, superar su “gigantismo”, y llegar a un tamaño mucho más reducido. Ello llevaría a un Estado menos “invasor” y al mismo tiempo más barato y eficiente. El tamaño se convirtió en un desideratum.

El punto de partida inicial era discutible cuando se contrastaba con la evidencia empírica. El supuesto gigantismo del Estado latinoamericano a mediados de los 80 era muy relativo comparado con el tamaño del Estado en los países desarrollados (ver Kliksberg, 1989).

En la reforma redimensionadora, se achicó fuertemente la planta de personal del sector público. Hacia finales de la década del 90, las cifras comparadas eran las siguientes:

Cuadro N° 6
Empleo civil en el Sector Público. 1999 o año más reciente disponible
(% de la población económicamente activa)

País	Gobierno General
Argentina	11,4
Bolivia	5,8
Brasil	7,4
Chile	3,8
Colombia	2,8
Ecuador	6,3
El Salvador	4,8
Jamaica	9,1
México	1,5
Nicaragua	4,8
Perú	8,1
Trinidad y Tobago	13,3
Uruguay	13,6
Promedio LAC	7,3
Alemania	12,3
Canadá	17,5
Checoslovaquia	15,4
Dinamarca, Finlandia, Noruega	20,0
España	15,2
Estados Unidos	14,6
Holanda	12,2
Hungría	21,4
Italia	15,2
Reino Unido	12,6
Suecia	30,0
Promedio OCDE	15,6

Fuente: Ingrid Carlson y J. Mark Payne, 2002; y OECD, 2001.

Los funcionarios públicos representaban en América Latina el 7,3% de la población activa. La cifra era menos de la mitad de la correspondiente a la OCDE, 15,6%. El porcentaje de Estados Unidos, 14,6%, superaba a todos los de América Latina.

Para llegar a estas cifras se realizó un agresivo proceso de reducción del empleo público. La imagen popularizada era la de que un cargo público era necesariamente un “gasto”, sin atender a los servicios a la comunidad que significaba. Las reducciones se produjeron por diversas vías. Fueron frecuentes los cortes casi indiscriminados de porcentajes completos de las nóminas para lograr resultados en corto plazo, se eliminaron organismos completos, se transfirieron muchos otros a la actividad privada, y en un breve lapso los efectos fueron de la magnitud que ilustran las estimaciones disponibles sobre el caso en los siguientes países:

Cuadro N° 7
Decrecimiento del empleo público en relación con
la población económicamente activa 1987-1998
(en porcentaje)

País	Magnitud porcentual de la reducción
Argentina	- 35%
Bolivia	- 25%
Chile	- 63%
Costa Rica	- 32 %
Uruguay	- 26%

Fuente: Cálculo con base en datos CLAD,
<http://www.clad.org.ve/siare/tamano/estadistica.html>.

En los países indicados, en sólo una década, los cortes fueron superiores a la tercera parte del personal público.

El número de funcionarios por ciudadanos atendidos bajó fuertemente en la región y se distanció aun más que antes de los promedios de los países desarrollados, como puede observarse:

Cuadro N° 8
Personal público en relación con la población

Países	Personal público/pob.
Argentina	4,9
Brasil	3,3
Chile	2,5
México	4,8
Prom. LA	3,88
Canadá	4
EE.UU.	7,1
Francia	7
España	
Prom. desarrollados	6,03

Fuente: Carlson y Payne, 2001; World Bank, 2001.

Mientras en Estados Unidos había en 2001 siete funcionarios cada 100 ciudadanos, en América Latina era casi la mitad: 3,88.

Los recursos manejados por el Estado se redujeron sensiblemente, restringiéndose por ende sus actividades y su rol en la economía. El gasto público pasó a constituir un porcentaje más reducido del Producto Interno Bruto, a distancia significativa de las cifras de los países desarrollados, como puede apreciarse:

Cuadro N° 9
Tendencias en el crecimiento del aparato público
Países desarrollados vis-a-vis países latinoamericanos
(Porcentaje gasto público del gobierno central en relación con el PIB)

País	1999	2000	2001
Argentina	16,95	16,97	17,12
Bahamas	19,53	19,02	-
Bolivia	23,19	23,73	26,58
Chile	22,16	21,89	23,07
Colombia	18,83	-	-
Costa Rica	21,43	22,27	23,56
El Salvador	16,30	17,01	-
Haití	11,40	10,49	-
Jamaica	40,01	38,83	38,85
México	15,50	15,95	-
Nicaragua	41,54	25,16	27,31
Panamá	23,27	23,49	-
Paraguay	19,41	19,38	18,50
Perú	19,66	19,46	18,47
República Dominicana	17,00	16,02	-
Uruguay	32,08	31,47	31,17
Venezuela	19,45	21,66	25,06
Promedio LAC	22,22	21,43	22,93
Australia	23,53	-	-
Austria	40,25	-	-
Canadá	20,89	20,34	19,77
Dinamarca	36,68	35,36	-
Estados Unidos	19,36	19,27	19,54
Hungría	43,42	41,37	41,45
Italia	41,94	-	-
Noruega	35,43	-	-
Nueva Zelanda	31,63	30,22	29,11
Polonia	35,26	33,20	35,11
Reino Unido	35,95	-	-
República Checa	35,26	36,77	38,24
Suecia	37,94	-	-
Promedio OCDE	33,66	30,93	30,54

Fuente: World Bank, 2001.

En 2001, el gasto público representaba, en relación con el Producto Interno Bruto, casi un 50% más en los países de la OCDE que en América Latina.

La diferencia en los ingresos fiscales era aun mucho mayor.

Cuadro N° 10
Ingresos del Estado en porcentaje
del Producto Interno Bruto

Países	Ingresos trib./ PIB
Argentina	16,11
Brasil	19,80
Chile	20,82
México	15,31
Prom. LA	18,01
Canadá	37,46
EE.UU.	28,33
Francia	45,239
España	34,16
Prom. desarrollados	36,30
Prom. países ingresos medios-altos	21,1

Fuente: Carlson y Paine, 2002; y World Bank, 2001.

Los ingresos tributarios de los países de la OCDE duplicaban proporcionalmente a los de América Latina.

Las tendencias mencionadas a la reducción del Estado tuvieron fuerte expresión en dos de las economías principales de la región como las de México y Argentina.

En México, la magnitud de los procesos de achicamiento del Estado y de las privatizaciones condujeron a una reducción en grandes proporciones de la participación del Estado en la economía, como puede observarse:

Cuadro N° 11
Composición sectorial del PIB en México
1988-1999

Estructura porcentual

Concepto	1988	1994	1999
Sec. Público	20,4	14,7	13,4
Gob. Gral.	10,1	9,1	8,4
Empr. Públ.	10,3	5,6	5,0
Sec. Privado	79,6	85,3	86,6

Fuente: INEGI, 2002 (Cuadro N° 29).

El Estado, que representaba en 1988, ya después de significativas reducciones, sólo el 20,4% del PIB, redujo su participación en 1999 a 13,4%. El sector privado tenía el otro 86,6%.

Entre 1982 y 1993, el número de empresas públicas pasó de 1.155 a 213. Entre 1990 y 1998 las privatizaciones alcanzaron un monto de 154.225 millones de dólares. Abarcaron sectores como, entre otros, aeropuertos, ferrocarriles, la industria petrolera y eléctrica. En el período presidencial de La Madrid (1982-88) se eliminaron 1.574 dependencias estatales, y se bajó la planta general de personal en un 1%. En la presidencia de Salinas de Gortari (1988-94), junto a un activísimo proceso de privatizaciones se redujo la planta de personal público en un 4,5%. En el sexenio presidencial siguiente se intentó, entre otros aspectos, reducir en un 30% la nómina de funcionarios de nivel medio y superior de las agencias federales.

En Argentina, en el primer período presidencial de Carlos Menem (1990-95) se llevó adelante el llamado Programa de Reforma Administrativa que tuvo cinco ejes: a) privatización, b) desregulación, c) reorganización de las funciones estatales, d) readecuación de los recursos humanos, y e) desburocratización. Fue seguido en el segundo período presidencial de Menem (1995-2000) por la llamada Segunda Reforma del Estado. Las privatizaciones abarcaron áreas fundamentales de la

economía como el agua, la energía, las comunicaciones, el transporte, la química, la petroquímica, el acero, los aeropuertos, los caminos, y varios de los bancos de desarrollo. Entre abril de 1990 y diciembre de 1992, el total del personal civil de la administración nacional se redujo de 670.000 a 364.000. La privatización fue clave en esa reducción, y a ella se sumaron los programas de retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas. Se establecieron asimismo activos programas de tercerización de servicios eliminando las dependencias públicas que los proporcionaban y contratando empresas privadas para servicios como, entre otros, liquidación de sueldos, control de horarios, mantenimiento y limpieza, valorización y control de calidad de mercancías en las aduanas, etc.

La presentación básica de las reformas realizadas en la región apuntaba a mejorar la racionalidad económica, haciendo más eficiente el Estado, y pasando muchas de sus funciones a actores más competentes. Los analistas han puesto en duda con frecuencia estas motivaciones aparentes. Se ha insistido en que muchas reformas tenían un claro objetivo fiscal. La racionalidad quedó así supeditada en diversos casos a los objetivos de obtener recursos financieros considerables en tiempos cortos. Ello llevó por ejemplo, en el caso de las privatizaciones en Argentina, mencionado con frecuencia como una “best practice” al revés -de cosas que se debieran evitar-, a serias deficiencias que vulneraron los criterios aconsejables en este campo. Entre ellas, ventas de empresas sin sanearlas antes para poder recibir mejores precios, subestimaciones fuertes de los activos, ofrecimiento de condiciones que generaban las posibilidades de monopolios cuando un objetivo central de la privatización debió ser la creación de condiciones competitivas. A todo ello se sumaron pronunciadas debilidades en el establecimiento de los organismos reguladores que hicieron que tuvieran limitada incidencia en los desarrollos posteriores. Un análisis respecto al conjunto del proceso (Thwaites Rey y López, 2004) afirma que: “Las privatizaciones argentinas se hicieron con el propósito principal de pagar la deuda externa, y brindarle oportunidades de negocios a los grupos de poder económico concentrados”.

Por otra parte, el tipo de estrategias aplicadas con el personal en la región no contribuyó a generar más racionalidad ni eficiencia. La desvalorización sistemática de la función pública, la atmósfera permanente de cortes, los criterios arbitrarios utilizados para realizarlos, la reducción del tema con frecuencia a una cuestión de ahorros presupuestarios, crearon un clima en que “activos intangibles” a los que se da crecientemente una importancia fundamental en el rendimiento, como las expectativas de carrera, el orgullo por el trabajo desempeñado, la lealtad con la organización, y la idea de servicio a la comunidad, fueron fuertemente dañados. Se destruyó la moral de trabajo, se creó una situación de incertidumbre continua, se minimizaron los incentivos no materiales. La estrategia aplicada fue la que describe con precisión Evans (2003): “Los programas de austeridad que afectan significativamente las expectativas de que el servicio público sea fuente de una recompensa de carrera son frecuentemente evaluados -con simplismo- en términos del ahorro en salarios que van a generar más que en términos de su impacto institucional”. Como advierte: “se trató de una falsa economía”.

Uno de los recursos utilizados con frecuencia fue el ofrecimiento de posibilidades de retiros voluntarios añadiendo a ello incentivos. El efecto de ese instrumento fue altamente destructivo de la “masa crítica” de las instituciones públicas. El núcleo más calificado, y con mayores capacidades para apoyar reformas que elevaran la eficiencia, fue el que tendió a retirarse por ser el que tenía más oportunidades fuera de la gestión pública. Se produjo entonces una descapitalización muy importante en términos de recursos humanos que costó mucho tiempo formar en las organizaciones.

El caso argentino es típico. Del total de más de 63.257 bajas producidas en el primer año de aplicación del Programa de Reforma Administrativa, el 36,3% fueron retiros voluntarios. Se fue parte significativa de la “inteligencia organizacional”. El tipo de perfil que tienen normalmente quienes se van bajo ese sistema es el que se encontró al analizar los retiros voluntarios producidos en otro momento posterior, en el año 2001 (Oviedo, 2001). Según los datos:

- a) el 36,4% tenían estudios terciarios, universitarios y de postgrado;
- b) se retiró un número muy importante de personal con vasta experiencia en el sector público;

c) el Cuerpo de Administradores Gubernamentales perdió el 14,1% de sus integrantes;

d) organismos como la Dirección General Impositiva o la Sindicatura General de la Nación vieron disminuir el 10% de su planta de personal estable.

Por otra parte, las promesas en cuanto a la estructuración, como resultado de las reformas, de un servicio civil profesionalizado y eficiente, no se cumplieron. El esfuerzo estuvo concentrado en la reducción, y no en este otro complejo y esforzado camino. Fueron muy pocos los pasos en esta dirección, y todavía, salvo muy pocas excepciones, la región sigue bastante atrasada en este campo crucial.

Un campo donde hubo avances significativos impulsados por la presión de la sociedad civil por reformas democratizantes, fue el de la descentralización. Se traspasaron competencias legales y recursos hacia las regiones y los municipios. Sin embargo, el proceso real demostró tener importantes complejidades. Entre ellas, para operar se requiere fortalecer fuertemente las capacidades de gestión municipales, y generar canales activos de participación de la ciudadanía en la gestión local. En ambos aspectos existen importantes interrogantes. Sobre el último se ha prevenido sobre los peligros de que élites locales capturen los procesos descentralizadores en su propio beneficio.

En el proceso de reforma se introdujeron también otros factores distorsionantes. Schiavo-Campo, De Tommaso y Mukherjee (1997) llaman la atención sobre el rol de los equipos especiales creados en el marco de proyectos internacionales para garantizar el cumplimiento de metas ante las limitaciones de la administración regular. Indican, basándose en experiencias como las de Bolivia, que “mientras la asistencia externa es una buena fuente de soporte técnico en el corto plazo, causa distorsiones en las políticas de personal y las estructuras de remuneraciones, llevándose al mejor personal y debitando la capacidad doméstica. A su turno, el aumento de la debilidad de la capacidad interna empieza a amenazar la sostenibilidad de las reformas”.

Schick (1998) previene también sobre los costos ocultos de otra estrategia usada en la región, e importada mecánicamente de países como Nueva Zelanda: la contratación con terceros de funciones de la administración pública. Nuevamente se ignoran con frecuencia los impactos que puede tener sobre el rendimiento del personal público. Señala: “el contractualismo puede debilitar los valores tradicionales de servicio público, responsabilidad y profesionalismo”. Además advierte sobre sus costos: “negociar e implementar muchos contratos significa enormes costos de transacción... que pueden llevarse fuertes tramos de los presupuestos operacionales, particularmente en departamentos pequeños”.

Una impronta que caracterizó a vastas operaciones de los procesos de reforma fue la de tratar de trasplantar al sector público la cultura empresarial de la empresa privada, lo que se ha llamado el sesgo gerencial. Sin duda el sector público debería aprovechar las mejores experiencias gerenciales de todas las áreas de la sociedad. Sin embargo, hay disimilitudes en cuanto a los objetivos que se persiguen en uno y otro caso, y las diferencias en vías utilizables y no utilizables, en la participación de la ciudadanía, en el marco legal aplicable, y en muchas otras que determinan la necesidad de mantener un enfoque de gestión pública, aun cuando integre las mejores técnicas gerenciales posibles. Paul Krugman (1996) previene contra los errores que pueden cometerse en un detallado trabajo al respecto que titula “Un país no es una compañía”. Ramió (2001) resalta un aspecto crítico. Es diferente tratar de introducir estos enfoques gerenciales en culturas de valores públicos muy asentados que pueden añadirlos como instrumentos, a hacerlo en culturas débiles, que pueden convertirlos en su única carta de navegación. Resalta que eso es lo que ha estado sucediendo en América Latina: “... la mayoría de las administraciones públicas latinas no poseen una cultura organizativa sólida y cohesionada configurada sobre valores públicos. En esta situación de debilidad cultural de lo público, la introducción de valores neoempresariales de la mano de la Nueva Gestión Pública es muy negativa, ya que los medios (economía, eficacia y eficiencia) se transforman en los fines y se pierden de vista los objetivos últimos de los programas públicos y los colectivos de ciudadanos a los que van dirigidos”.

El aparato público latinoamericano que presentaba agudos problemas a inicios de los 80, y había sido objeto de múltiples reformas administrativas sucesivas en las décadas anteriores destinadas a configurar lo que se llamó en los 60 “una administración para el desarrollo”, fue objeto en las dos últimas décadas de reformas de otra orientación que formaban parte de las denominadas políticas de ajuste, configurándose una suerte de Estado post ajuste. Es un Estado efectivamente redimensionado, reducido fuertemente, con una planta de personal y una incidencia económica muy distante de la de los Estados del mundo desarrollado. Por otra parte, ha sufrido serios deterioros en la calidad de su personal y en la moral de trabajo. Entre otros aspectos, se ha producido en áreas del mismo un verdadero “vaciamiento de cerebros”. No han llegado, en cambio, a establecerse carreras administrativas orgánicas. No ha sido asimismo suficientemente capacitado y adecuadamente organizado para llevar adelante una de las principales funciones que se le encargó, la de regulador de los masivos procesos de privatización.

Por otra parte, quizás uno de los rasgos más salientes de la situación es que la idea misma del Estado como representante de la acción colectiva de la sociedad, y de la función pública como un trabajo importante para la sociedad que merece la mayor consideración, ideas muy fuertes en los países desarrollados, han sido profundamente desjerarquizadas y deterioradas. En pleno apogeo de la ola reformista, O'Donnell (1993) caracterizó muy bien las implicancias de fondo de la misma: “... los intentos actuales de reducir el tamaño y los déficit del ‘Estado como burocracia’ también están destruyendo el ‘Estado como ley’ y la legitimación ideológica del Estado”.

III. Las nuevas percepciones y expectativas

Hay fuertes evidencias de importantes cambios en América Latina respecto a la actitud de la ciudadanía frente al Estado, sus demandas, y al tipo de Estado que espera tener en la región.

Esos cambios están ligados en primer término a la gran tensión que vive la población de la región. Por una parte, se trata de uno de los continentes con mayor potencial del planeta en términos de recursos naturales, con enormes posibilidades para la producción de alimentos, fuentes de energía barata, gran potencial turístico, excelente ubicación geoeconómica, muy importantes reservas de materias primas. Por otro, sus niveles de pobreza son muy elevados y totalmente disonantes con ese potencial, e incluso con su producto bruto per cápita. La población percibe crecientemente que las elevadas desigualdades juegan un rol central en esta contradicción. De esta gran tensión latente surge una poderosa demanda por cambios, y la mirada colectiva se dirige al Estado como una clave para que puedan suceder.

A ello se suma el activo y esperanzador proceso de democratización que recorre la región. Es una de las zonas con más extensión de la democracia en el mundo entero, y una sociedad civil cada vez más articulada presiona por una democracia activa, y por tener una voz creciente en la gestión y fiscalización de las políticas públicas. Esa exigencia por más participación agrega otro componente esencial a la tensión entre posibilidades y realidades antes mencionada. La ciudadanía pide cambios concretos, y quiere participar en ellos, y el Estado sería la vía natural para esa participación.

En ese marco de tensión y aumento de la participación, la población está sacando nuevas conclusiones de su experiencia en las últimas décadas con el intento de pasar del Estado de los 60, pleno de limitaciones pero con alta actividad, al Estado mínimo, o al Estado ausente impulsado en las dos últimas décadas.

Las mediciones de opinión pública indican nuevas percepciones y expectativas, que en sociedades crecientemente democráticas se van a reflejar en definitiva en las demandas sociales y los comportamientos electorales.

Entre ellas destacan, en relación con el Estado, las que se resumen a continuación.

El desencanto con la “Mano Invisible”

Paramio (2002) señala que: “La reforma del Estado era ciertamente imprescindible en América Latina a comienzos de los 80, pero la forma en que se llevaron a cabo las reformas (...) ha conducido a modelos de sociedad en los que los ciudadanos dependen mucho más del mercado que en ninguna otra sociedad conocida, con la excepción de Estados Unidos, y cuentan con mucho menos apoyo público, y con recursos sociales mucho más escasos que en cualquier otra sociedad conocida (incluyendo Estados Unidos)”. Efectivamente, muchos bienes públicos que el Estado suministraba o de cuya generación formaba parte quedaron en manos exclusivas del mercado; el crédito se concentró y quedó fuera del alcance de las pequeñas y medianas empresas, y las redes de protección social se debilitaron al mismo tiempo que aumentaba la inestabilidad laboral por las altas tasas de desocupación y la flexibilización de los mercados laborales.

No estaba en la naturaleza misma del mercado proporcionar soluciones a algunos de los agudos déficit de la vida cotidiana. Como lo plantea Stiglitz (2003): “La economía moderna ha mostrado las limitaciones de la mano invisible, y de los mercados sin restricciones”. El mercado no se ocupa de temas como el acceso igualitario a la educación, la equidad en salud, la creación de infraestructura en zonas alejadas, su interconexión, y otras inversiones cuya rentabilidad es esencialmente social. Por otra parte, sin regulaciones adecuadas la mano invisible puede transformarse, como lo la advertido Lester Thurow (1996), en “la mano del carterista” generando monopolios y oligopolios.

Según indican los relevamientos, estas lecciones fueron hechas suyas por amplios sectores de las sociedades latinoamericanas. Éstas son las respuestas que proporcionaron al ser preguntados sobre su satisfacción con el gobierno de su país, la democracia y el funcionamiento de la economía de mercado en el mismo:

Gráfico N° 1



Sólo el 16% de la población está satisfecha con cómo funciona la economía de mercado.

Las causas de los problemas son estructurales, no personales

La ciudadanía de la región está descartando crecientemente el análisis de problemas como la desocupación, la deserción escolar, las múltiples formas de la exclusión social, y otros semejantes, como problemas meramente individuales, debidos a los rasgos negativos o a meros errores de las personas. Frente a la magnitud de la falta de oportunidades laborales en la región, las limitaciones de la cobertura en salud, el número de niños que se ven obligados a trabajar y deben dejar la escuela, la población entiende que la responsabilidad está en las políticas aplicadas y en los actores con más peso real en la economía.

El 63% de las personas consideran que la responsabilidad por los problemas económicos es de las políticas económicas del gobierno. Asimismo, cuando se les pregunta quién tiene más poder en sus países visualizan claramente a dos sectores: el 57% dice que el gobierno, y el 40% asigna el mayor poder a las grandes empresas.

Ello abre vigorosas expectativas a que tiene que haber cambios en lo que el gobierno hace y cómo lo hace para que pueda mejorar la situación.

¿Por qué los países desarrollados sí tienen un Estado activo?

La opinión pública está cada vez más abierta e interesada en cómo lo hacen sociedades de otras regiones del mundo, y el mayor conocimiento al respecto viene cambiando estereotipos. La idea de que el “Estado ausente” es la mejor solución no se compadece con lo que se escucha a diario sobre países exitosos como los Nórdicos, o los del Sudeste Asiático, y en los últimos años la misma China, donde bajo muy diversas modalidades y de acuerdo con su historia la actividad pública ha formado parte clave del buen desempeño económico y social.

Amartya Sen (1998) resalta al respecto: “De hecho muchos países de Europa Occidental han logrado proveer una amplia seguridad social cubriendo tanto la educación pública como la atención de la salud por vías hasta entonces desconocidas en el resto del mundo; en Japón y Asia Oriental, el gobierno ha tomado las riendas en la transformación de la economía y su sociedad”.

Incluso en los Estados Unidos la tesis prevalente no es la del Estado ausente que se difundió en América Latina. Stiglitz (2003) subraya especialmente: “Estados Unidos nunca se creyó del todo el mito de que gobierno fuerte es malo. La mayoría de los estadounidenses siguen creyendo que el Estado tiene la función no sólo de regular, sino de prestar unos servicios esenciales: educación, seguridad social, asistencia médica. En el exterior, Estados Unidos predicaba una versión del capitalismo basada en el rol minimalista del Estado, la cual Estados Unidos había rechazado”. Efectivamente, aun en períodos como el de Reagan, el gasto público federal creció casi un 25% en términos reales. Describiendo el estado de ánimo de la opinión pública americana al respecto un difundido articulista señala en uno de los principales periódicos del país (Mallaby, The Washington Post, 2004): “Si Ud. le pregunta a la gente qué quiere más, la respuesta probable es cosas que el gobierno provee: seguridad, aire y agua limpios, alimentos cuya seguridad esté garantizada por reguladores, un sistema de salud para los retirados, educación pública”, y agrega: “Ya no se ve más a un gobierno grande como el principal enemigo de una economía robusta. Un mal gobierno con frecuencia significa agencias regulatorias débiles que necesitan más personal y fondos”.

Ante hechos de este tipo, de difusión cada vez más amplia en el mundo globalizado, la ciudadanía latinoamericana está empezando a reelaborar las visiones muy simplistas que se le habían transmitido sobre la minimización del Estado como “solución mágica” a los problemas.

Las experiencias con las privatizaciones

Ha habido un cambio muy fuerte en las percepciones de la ciudadanía de la región respecto a las privatizaciones, uno de los pilares de la reforma hacia el Estado mínimo. Los datos indican

consistentemente que se ha pasado de un apoyo inicial significativo a un recelo cada vez mayor que se transforma actualmente en un alto grado de descontento.

En 1998, todavía el 46% de la población consideraba que las privatizaciones habían sido beneficiosas para su país. En 2003 ese porcentaje se había reducido a menos de la mitad. Sólo el 22% le daba valoración positiva.

El descontento se hallaba generalizado en toda la región, como puede apreciarse en los datos siguientes:

Gráfico N° 2



Siete de cada diez entrevistados se muestran insatisfechos con el funcionamiento de los servicios públicos privatizados.

¿Cuáles son las causas de este viraje tan pronunciado de opinión pública? Con frecuencia se mencionan, entre otros, los efectos negativos sobre el empleo, las altas tarifas, la calidad insatisfactoria de algunos servicios, el encarecimiento de los precios de los servicios para los sectores pobres, el no cumplimiento con los compromisos de inversión realizados. También se subraya su impacto en el aumento de las desigualdades. Un estudio sobre privatización en infraestructuras (Estache y otros, 2002) indica: “Una de las lecciones más dolorosas es que a menos que el gobierno tome acciones específicas, las ganancias de la reforma tomarán más tiempo en llegar a los segmentos pobres de la población que a los ricos, y por tanto empeorarán la distribución de los ingresos”. Macedo (2000) concluye, en el caso del Brasil, que probablemente la privatización ha empeorado la distribución de activos e ingresos en el país.

Un tema que ha causado especial preocupación en la región es la acentuada debilidad de los organismos reguladores. Thwaites Rey y López (2004) refieren, en el caso argentino, entre otros problemas los siguientes: había una superioridad de recursos muy grande de los regulados respecto a los reguladores; las agencias reguladoras se financiaban en algunos casos con aportes de las mismas reguladas; los consumidores no estaban mayormente representados en las agencias, con lo que había una sobre representación empresarial; y finalmente, indicando lo delicado de la situación, señalan que, en algunos casos, integrantes de las agencias reguladoras terminaban yendo a trabajar a posiciones ejecutivas en las empresas reguladas.

Una encuesta reciente (Savoia, 2004) concluyó que sólo el 2% de los encuestados estaba conforme con la labor de las agencias reguladoras.

Los riesgos de un “Estado ausente” parecen haberse hecho particularmente visibles en el tema de la regulación.

Aumento de confianza en la Administración Pública

Desarrollos en la opinión pública como los mencionados, y otros en la misma dirección, han destruido el mito de la inutilidad del Estado. La idea de que el Estado no puede resolver ningún problema, popularizada en décadas anteriores, ha quedado desacreditada en la región, como lo indica el siguiente gráfico:



Como se observa, sólo el 13% de los latinoamericanos se siente hoy representado por esta idea. Incluso, el país donde esa percepción alcanza mayor fuerza, Guatemala con un 26% de opiniones, es un caso bien ejemplificativo. Presenta efectivamente una extrema debilidad del Estado. Pero es, entre las razones centrales, por el hecho de que la recaudación fiscal llega escasamente a significar 6% del PIB. Es lógico que en esas condiciones haya mayor posibilidad de pensar que no puede resolver ningún problema.

Junto a la superación de mitos sobre el Estado, la aguda presión de los problemas sociales irresueltos de la región, que exige respuestas de fondo y tratamientos urgentes, han despertado una expectativa renovada respecto al rol que el Estado puede cumplir. Empieza a dibujarse un nuevo imaginario colectivo en torno al papel del Estado y las características que debiera tener.

IV. Hacia una nueva generación de reformas

La activa democratización en curso en América Latina tiene varios ejes en su centro. La ciudadanía está presionando cada vez más intensamente por soluciones concretas a los problemas de pobreza y desempleo, mejoras en las pronunciadas desigualdades, más participación directa en la toma de decisiones, y erradicación total de la corrupción. Esas presiones, cada vez más articuladas, han llevado

a la emergencia de nuevos liderazgos políticos que son portadores de mandatos de cambio en esas direcciones, y los han hecho suyos.

Según los relevamientos nuevos, presidentes como Kirchner en Argentina y Lula en Brasil son los que tienen los mayores niveles de aprobación pública. Sus gestiones tienen fuerte énfasis en las prioridades de la ciudadanía.

El Estado reaparece en este nuevo contexto político como un actor imprescindible para promover e impulsar cambios en los rumbos deseados. ¿Pero se halla en condiciones de hacerlo? Existe un vasto consenso en que se requiere para ello un rediseño integral que sienta las bases de un Estado de nuevo cuño. El mandato emergente va en la dirección de un Estado activo, pero asociado estrechamente con la sociedad civil y potenciador de la acción productiva de las empresas, fuertemente centrado en lo social, descentralizado, con gran parte de su acción desarrollada a nivel regional y local, totalmente transparente, rendidor de cuentas y sujeto al control social, de alta eficiencia gerencial, y apoyado en un servicio civil profesionalizado basado en el mérito. Asimismo, se aspira que sea un Estado abierto a canales continuos de participación ciudadana.

A partir de ese mandato general bajo diversas variaciones de acuerdo con la historia de cada país, se está empezando a movilizar, en diversos países del continente, una nueva generación de reformas del Estado que están reformulando su rol e introduciendo cambios en su aparato de gestión.

Se esquematizan a continuación algunas de las direcciones de las reformas, ilustrándolas con casos particulares de Brasil y Argentina, dos países de alto peso en el continente y donde hay muchas innovaciones en marcha. Esos casos son específicos de dichos países pero ejemplifican el tipo de búsquedas de nuevas modalidades de política pública y diseño organizacional, que hoy está presente en diversos países de la región.

Fortalecimiento de las políticas sociales

Hay un énfasis especial en el rol del Estado en el campo social. Corresponde a los angustiosos problemas de pobreza y desocupación que afectan a buena parte de la población. A los marginales urbanos y a los pobres rurales se han sumado, en los últimos años y en diversos países, sectores con empleo pero cuyos ingresos están por debajo del umbral de pobreza, un expansivo crecimiento del trabajo informal, y, adicionalmente, la pauperización de segmentos de las clases medias. Este último grupo social, “los nuevos pobres”, tiene capacidades de articulación y protesta social muy significativas por su bagaje cultural y educativo, y se está haciendo sentir con toda fuerza. El reclamo sumado de todos ellos, la presión ciudadana, y la visión de Estado de los nuevos líderes han llevado a una vigorosa acción estatal en políticas públicas sociales, y a la generación de nuevos diseños de cómo llevarlas adelante.

La situación de partida era de agudas debilidades de la administración pública en este campo. O’Donnell (1998) describe con precisión la situación: “... los sueldos, las condiciones de trabajo, y las perspectivas profesionales de los funcionarios del área social que están en contacto directo con los pobres y les ofrecen servicios (trabajadores de la sanidad, maestras, asistentes sociales) se deterioraron tremendamente. Algo semejante cabe decir de los funcionarios de la burocracia central que trabajan en la política social tanto en el plano nacional como, especialmente, el local. Es sabido que estas esferas del Estado han sido a menudo bastiones de clientelismo e ineficiencia, pero la *blitzkrieg* desatada contra ellas con el propósito de reducir el déficit fiscal o por mero antiestatismo, no hizo nada por mejorar su situación. Por el contrario, en varios países esa ofensiva prácticamente amputó el brazo del Estado más necesario para llevar a cabo políticas sociales razonablemente eficaces”.

Frente a ese cuadro, gestiones como las de Lula y Kirchner introdujeron diversas innovaciones. En primer lugar, colocaron el tema de enfrentar la pobreza en el centro de las prioridades del Estado y la sociedad. Lula generó el Programa Hambre Cero destinado a los 44 millones de personas que se estima afectados por el hambre en Brasil. Acentuó que el programa quería transmitir a la sociedad que

el tema del hambre no era una cuestión solamente de salud, sino ante todo una “cuestión política” que debía comprometer a todos. Kirchner subrayó que programas como Jefas y Jefes de Hogar, destinado a proteger a 1.700.000 familias, no significa darles una asistencia, sino que era “devolverles un derecho” que les correspondía. En segundo término, los programas se plantearon como iniciativas abiertas en las que el Estado convocaba a la sociedad a participar y apoyarlos. Más de 100 empresas privadas y numerosísimas organizaciones de la sociedad civil participan en Hambre Cero. En Jefas y Jefes de Hogar se crearon Consejos Consultivos de la sociedad civil en todos los municipios. En tercer lugar, los programas no se concentraron en los centros urbanos, sino que fueron llevados a toda la extensión territorial.

Por otra parte, desde el inicio se diseñaron sobre bases de total transparencia, información permanente a la comunidad, y apertura a su control por la misma. Por último, se proyectó la idea de que no debían ser considerados políticas de un gobierno determinado, sino “políticas de Estado” dada la importancia del problema que querían afrontar.

Comienzan a observarse programas similares en otras nuevas gestiones presidenciales como la actual de Guatemala donde se ha creado el Frente Nacional contra el Hambre.

En todos los casos la idea prevalente es la que resumen el ministro de Desarrollo Social de Brasil, Patrus Ananias, y el asesor presidencial Frei Betto (2004): “Hambre cero es una decisión del Gobierno de encuadrar el problema del hambre como una cuestión nacional central, y no como una fatalidad individual”.

La emergencia de programas de este tipo está llevando a rediseños de fondo en los ministerios centrales, y a la búsqueda de coordinaciones interorganizacionales activas entre las diversas áreas del gobierno vinculadas a ellos.

Universalización de servicios públicos básicos

La nueva generación de políticas públicas está orientándose hacia tratar de asegurar el acceso a servicios básicos a la totalidad de la población, yendo más allá de los abordajes concentrados en la focalización que caracterizaron períodos anteriores. Ello significa un refuerzo de la inversión de recursos en áreas como salud y educación, políticas sistemáticas para mejorar la infraestructura en las áreas más deprimidas, y otras semejantes. Se estima que Brasil destinó 6.000 millones de dólares en el 2004 a Bolsa Escola, Hambre Cero, y otros programas de apoyo. En Argentina, del aumento de recaudación fiscal producido por la reactivación económica en un semestre reciente se destinó el 80% a reforzar el gasto en salud y educación.

Son típicos del nuevo tipo de programas masivos de amplio alcance los desarrollados con gran éxito en Brasil para asegurar los medicamentos necesarios sin costo alguno a toda la población con SIDA, y en Argentina el programa “Remediar”, que entrega sin costo medicamentos genéricos esenciales a familias carenciadas en los centros de atención primaria de salud. En ambos países se han implantado con todo éxito innovaciones políticas y programas en el campo de los medicamentos genéricos. En los dos están en curso, asimismo, activos programas para superar iniquidades en educación. En Brasil, con énfasis, entre otros aspectos, en mejorar la escolaridad de la población afroamericana, que está muy por debajo de los promedios. En Argentina, el Ministerio de Educación diseñó un programa que puso a disposición de todos los hogares con pocos recursos la integridad de los libros de texto necesarios para el año lectivo 2004. Todos estos programas requirieron de estructuras organizativas ágiles, no burocráticas, y orientadas a buscar apoyos y asociaciones con la sociedad civil.

Promoción a la producción

Siendo crucial el problema del empleo, hay nuevas políticas en donde el Estado está tratando de servir de agente promotor activo de la generación de trabajos, apoyando a las empresas para movilizar su

capacidad productiva, fortaleciendo particularmente la pequeña y mediana empresa, promoviendo nuevos mercados para exportaciones, y procurando facilitar el acceso al crédito y a tecnologías.

Ello se ha plasmado, entre otros, en programas como “Empleo primero” en Brasil, destinado a garantizar a los jóvenes un primer trabajo; “Manos a la obra” en Argentina, que apoya la creación de un área de Economía Social con pequeños productores; la generación de un amplísimo programa de obras públicas concertado con el sector privado en Argentina, y otros similares.

Los programas han llevado a reestructuraciones en el gobierno central destinadas a facilitar la acción conjunta de los ministerios vinculados, a la creación de nuevas instancias de coordinación entre ellos, y a un estrechamiento de los vínculos de trabajo con las regiones y los municipios.

Incremento de la capacidad de regulación

Los marcados déficit actuales de regulación han sido plenamente asumidos, y el Estado se ha propuesto en la nueva etapa fortalecer las agencias reguladoras, favorecer su independencia, y renegociar bajo nuevas condiciones los contratos de privatización. Ello engloba una serie de innovaciones organizacionales de índole múltiple que van desde la reasunción de ciertos servicios en los que existía un importante incumplimiento de las condiciones acordadas con las empresas privatizadas, como el caso del correo en Argentina, que ha vuelto a ser público, hasta la creación en dicho país de una empresa pública “testigo” en el mercado de la energía para poder darle más racionalidad en beneficio colectivo.

Desarrollando la transparencia y la participación

La ciudadanía tiene bien claro que desea un Estado activo pero con un perfil muy diferente del de los 60. Cuando se le pregunta cuál de los siguientes factores es en su opinión el más importante para confiar en las instituciones públicas, contesta del siguiente modo:

Gráfico N° 4



De las opciones, surge la marcada preferencia por una administración pública sin sesgos, amigable, abierta y transparente. Como se advierte, el rasgo al que se asigna más valor (50% de los encuestados) es “que trate a todos por igual”. Una sociedad civil que está presionando por una democracia más activa está pidiendo a través de ello un aparato de Estado que esté realmente al servicio colectivo, y no sea cooptado por intereses que lo restrinjan en su favor. A continuación, los

rasgos más resaltados son que haya consistencia entre las promesas y los hechos, capacidad de reconocer errores, y que el servicio responda realmente a las necesidades de los ciudadanos.

Empiezan a verse pasos significativos de diverso orden que procuran dar respuesta a este orden de demandas. Uno central es la profundización de la descentralización que permite una gestión más cercana al ciudadano. Entre otros, Perú ha creado el Consejo Nacional de la Descentralización, Bolivia ha procurado combinar descentralización con participación ciudadana, varios gobiernos como los de Argentina y Chile han establecido unidades gubernamentales destinadas a promover la participación ciudadana. Comienzan a aparecer instrumentos de consulta directa a la ciudadanía sobre decisiones, como la consulta obligada introducida por el gobierno argentino para designar a los nuevos integrantes de la Corte Suprema de Justicia.

Se ha ido fortaleciendo en diversos países un diseño institucional generado originalmente en el Municipio de Porto Alegre, en Brasil, que aúna la participación ciudadana para decidir sobre prioridades y la búsqueda de transparencia: el presupuesto municipal participativo. Tras su exitosa aplicación en Porto Alegre, que se ha convertido en una referencia mundial, ha sido replicado bajo diversas formas en ciudades de todo el continente.

En el campo de la transparencia hay una amplia actividad urgida por las demandas ciudadanas. Están en marcha múltiples programas en diversos países para fortalecer y dar plena independencia y profesionalidad al Poder Judicial, base esencial para la erradicación de la corrupción y la impunidad. En Brasil se ha creado una vasta red nacional de comisiones de ética pública, y han surgido otras semejantes en varios países. Se han fortalecido las contralorías. Se ha iniciado la utilización sistemática de internet para hacer disponible públicamente los datos de ejecución de proyectos y políticas, y para, entre otros aspectos, realizar las licitaciones para compras del Estado. Han aumentado y ampliado su acción las oficinas de ombudsman y defensorías del ciudadano que velan por sus derechos y les permiten canalizar reclamaciones.

Establecimiento de un servicio civil profesionalizado

Después de los fuertes embates sufridos por la función pública en las dos décadas anteriores, la conformación de una carrera pública estable y meritocrática parece una de las reivindicaciones que goza de más consenso en la sociedad. Ello se está expresando en nuevos intentos a tal fin. Países como México, entre otros, han emprendido esfuerzos de gran amplitud al respecto. En varios países se están refortaleciendo los Institutos de Administración Pública o instituciones similares destinadas a apuntalar la instrumentación del servicio civil, y apoyar reformas que aumenten la capacidad de gestión del Estado. Se ha comenzado a potenciar la capacitación de servidores públicos, que había quedado casi abandonada en las últimas décadas. Con el apoyo del CLAD y de la División de Administración Pública de la ONU, los ministros de Administración Pública de todo el continente aprobaron en junio de 2003 la Carta Iberoamericana de la Función Pública, considerando “la profesionalización de la función pública una condición necesaria (...) para la consecución de un mejor Estado”. Comienza de nuevo a haber una apuesta a los “activos intangibles” del Estado, la profesionalidad, la preparación y el compromiso de sus funcionarios con el servicio público, y una preocupación genuina y consistente por rejerarquizar la función pública.

Estrategias renovadoras de reforma

Las reformas típicas de las dos décadas anteriores fueron verticales, decididas desde la cúspide, y realizadas sin participación de los funcionarios ni de la sociedad. La nueva generación de reformas está realizándose con crecientes grados de interacción con la sociedad. Por otra parte, un aspecto que las caracteriza es la intención explícita de construir un “piso político” de apoyo a las reformas. Se entiende que el mismo es decisivo para que puedan avanzar y tengan sustentabilidad.

Otro aspecto definidor son las reservas respecto a las transferencias indiscriminadas de tecnología que fueron típicas de las décadas anteriores. Un especialista en el tema, Christopher Pollitt (2002), hace al respecto muy agudas observaciones de gran aplicación para el caso de América Latina. Advierte que es errado creer que en administración pública hay un campo de conocimiento invariable e intercambiable. Las tecnologías no son simples, y lo que funciona o no funciona depende del contexto. Incluso, como agudamente señala, es criticable el enfoque de las “best practices” cuando se usa de modo descontextualizado. Advierte: “La transferencia de tecnologías de administración de un país a otro se ha convertido en un gran negocio. Los vecinos bien intencionados que no tienen ninguna otra intención que la buena vecindad parecen estar muy escasos hoy en día”. Está resurgiendo en la región el interés por investigar los problemas concretos de gestión pública tal como se dan en la realidad local, que había sido relegado. Se plantea aprovechar las referencias adecuadas al caso más relevantes disponibles a nivel internacional, pero generar soluciones propias basadas en la investigación de las condiciones nacionales.

V. Tiempos de urgencia

Las administraciones públicas latinoamericanas tienen por delante en definitiva un reto de gran complejidad. Existía en la región un Estado que cumplía roles significativos pero tenía serias deficiencias y patologías que era imprescindible reformar. La reforma de las últimas dos décadas tuvo un énfasis distinto, minimizar el rol y el tamaño del Estado, y ahorrar recursos aun sacrificando instituciones e instrumentos de gestión claves. El proceso de democratización, y los reclamos vigorosos que surgen por respuestas efectivas a la extendida pobreza, la desocupación y las grandes desigualdades, presionan por volver a rehabilitar la acción del Estado. Sin embargo, no se busca un retorno al pasado, a los 60, sino un salto hacia adelante, construir un Estado eficiente, participativo y equitativo. Nos hemos permitido llamarlo “un Estado inteligente” (Kliksberg, 2001).

Hay importantes condiciones políticas y de apoyo ciudadano para marchar en esa dirección, pero los grados de tensión social son muy agudos por la magnitud de las carencias, lo que crea un clima de urgencia. La población reclama legítimamente respuestas rápidas ante los intolerables niveles de exclusión social y sufrimiento actuales. Construir el Estado necesario en América Latina en estos tiempos de urgencia, es uno de los mayores desafíos históricos que enfrenta la región e incidirá decisivamente en su futuro. Corresponde darle la más alta prioridad y sumar las energías colectivas para afrontarlo a fondo.

Bibliografía

- Ananais, Patrus y Betto, Frei (2004), Um projeto de nação, Brasília, 25 de junho, mimeo.
- CEPAL, IPEA y PNUD (2003), *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, PNUD.
- Carlson, Ingrid y Payne, J. Mark (2002), “Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe”, documento presentado en la Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, 2 “La Reforma del Servicio Civil”, BID. Diálogo Regional de Política, Washington, 4 y 5 de abril.
- Estache, Antonio; Foster, Viven; y Wodon, Quentin (2002), *Accounting for Poverty in Infrastructure Reform: Learning from Latin America’s Experience*, Washington, World Bank.
- Evans, Peter (2003), “El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 25, Caracas, febrero.
- Heredia, Blanca (2002), “La economía política de la creación de servicios civiles de carrera: la experiencia de México en los años 90”, documento presentado en la Reunión de la Red de

- Gestión y Transparencia de la Política Pública, 3 “La Reforma del Servicio Civil”, BID. Diálogo Regional de Política, Washington, 14 y 15 de noviembre.
- INEGI (2002), *Sistema de cuentas nacionales de México: indicadores macroeconómicos del sector público 1998-2000*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Kliksberg, Bernardo (1989), *¿Cómo transformar al Estado?: más allá de mitos y dogmas*, México, Fondo de Cultura Económica (Política y Derecho).
- _____ (2001), *Toward an Intelligent State*, New York, United Nations, International Institute of Administrative Sciences.
- Krugman, Paul (1996), “A Country is not a Company”, en *Harvard Business Review*, Boulder, January-February.
- Lambsdorff, Johann Graf (2001), “Transparency International 2001: Corruption Perceptions Index”, en *Global Corruption Report 2001*, Robin Hodes, Jessie Banfield y Toby Wolfe (comps.), Berlin, Medalis.
- Latinobarómetro (2003), *Democracy and Economy: LatinBarómetro 2003*, Santiago, Latinobarómetro.
- Macedo, Roberto (2000), “Privatization and the Distribution of Assets in Brazil”, Washington, Carnegie Endowment for International Peace (Working Paper, N° 14).
- Mallaby, Sebastian (2004), “Big Government Again”, en *The Washington Post*, Washington, June 14.
- O’Donnell, Guillermo (1993), “Estado, democratización y ciudadanía”, en *Nueva Sociedad*, N° 128, Caracas, noviembre-diciembre.
- _____ (1998), “Poverty and Inequality in Latin America: Some Political Reflections”, en *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and Challenges*, Víctor Tokman y Guillermo O’Donnell (eds.), Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- OECD. Public Management Service (2001), “Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends”, paper presented at the Human Resources Management Working Party Meeting, OECD, Paris, June 25-26.
- Oviedo, Jorge (2001), “El retiro voluntario le costó muy caro al Estado”, en *La Nación*, Buenos Aires, 9 de abril.
- Paramio, Ludolfo (2002), “Reforma del Estado y desconfianza política”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 24, Caracas, octubre.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD.
- Pollitt, Christopher (2002), *Reform of Public Administration: Reliable Knowledge and International Experiences*, London, OECD, mimeo.
- Ramió, Carles (2001), “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, Caracas, octubre.
- Savoia, Claudio (2004), “El Estado no controla bien a las empresas privatizadas”, en *Clarín*, Buenos Aires, 11 de julio, <http://www.clarin.com/suplementos/zona/2004/07/11/z-03015.htm>.
- Schiavo-Campo, Salvatore; De Tommaso Giulio; y Mukherjee, Amitabha (1997), “Government Employment and Pay: a Global and Regional Perspective”, Washington, World Bank (World Bank Policy Research Working Paper, N° 1771).
- Schick, Allen (1998), “Why Most Developing Countries Should not Try New Zealand Reforms”, en *The World Bank Research Observer*, Vol. 13 N° 1, Washington, February.
- Sen, Amartya (1998), “Teoría del desarrollo a principios del siglo XXI”, en *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, L. Emmerij y J. Núñez del Arco, Washington, BID.
- Stiglitz, Joseph (2003), *The Roaring Nineties: a New History of the World’s Most Prosperous Decade*, New York, W. W. Norton & Company.

- Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (2004), “Argentina: la debilidad regulatoria como estrategia política”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 28, Caracas, febrero.
- Thurow, Lester (1996), *The Future of Capitalism: How Today’s Economic Forces Shape Tomorrow’s World*, New York, William Morrow & Company.
- Transparency International (2002), *Corruption Perceptions Index 2002*, Berlin, TI, mimeo.
- World Bank (2001), *World Development Indicators 2001*, Washington, World Bank.
- You, Jong-Sung y Khagram, Sanjeev (2004), “Inequality and Corruption”, Cambridge, Harvard University. John F. Kennedy School of Government (Faculty Research Working Paper Series, N° RWP04-001).

¿“Poder para”... o “poder sobre”? : repensando la fuerza del Estado *

Jon Pierre

[Versión original en inglés](#)

Tratándose de una estructura que frecuentemente es criticada por su rigidez y que es caricaturizada como anticuada e inepta en relación con su capacidad para adaptarse a los cambios que ocurren en su entorno, resulta curioso advertir que durante las últimas dos décadas se ha venido implementando un proceso de reforma del Estado casi continuo en una gran cantidad de países. Tanto la estructura interna del Estado como el papel que éste juega en la sociedad han cambiado, probablemente, con mayor profundidad durante los últimos veinte años como nunca antes.

Aquel Estado que contaba con los suficientes recursos como para proporcionar amplios servicios y que ejercía políticas que de alguna manera eran obstructivas e intervencionistas, hoy va dejando de lado buena parte de esos programas y asumiendo un papel más bien sutil y regulador.

Con el propósito de aportar a la comprensión de dichos cambios, se examinarán acá tanto los objetivos generales como las estrategias de tres diferentes tipos de reforma del Estado: la reforma centrada en el Estado, la reforma basada en el mercado y la reforma participativa. Estos tres modelos serán evaluados en relación con el impacto que cada uno tiene sobre el poder del Estado o, más correctamente, cómo cada uno retrata y reproduce el poder del Estado. Tomando en cuenta que el papel del Estado en la gobernanza ha llegado a ser un enfoque que se emplea frecuentemente cuando se trata de analizar el poder estatal, se busca evaluar de qué manera los diferentes tipos de reforma del Estado afectan ese particular aspecto del poder estatal.

El documento parte de una discusión acerca de la forma cómo el enfoque de la ciencia política sobre el Estado ha venido cambiando en el último par de décadas, desde un enfoque que enfatizaba la capacidad institucional hacia un enfoque centrado en la capacidad de colaboración. Siguiendo esta línea, compararemos los tres tipos de reforma del Estado. La última sección del documento resume la discusión y evalúa la utilidad que tienen los modelos tradicionales del Estado para ayudar a comprender las reformas estatales contemporáneas.

Entendiendo el papel del Estado en la gobernanza

Es interesante hacer notar que el renovado interés en el Estado que se ha dado entre los científicos políticos desde los años ochenta ocurre casi en forma paralela con los cambios que se dan en la mayoría de las democracias capitalistas occidentales, respecto al papel que juega el Estado en la sociedad. Los científicos sociales que proclamaban “recuperemos el Estado” (Evans ...[et al], 1985; para una crítica, ver Almond, 1988) tuvieron que adoptar un enfoque histórico casi por falta de alternativas. El papel del Estado, en muchos aspectos, se ha visto socavado efectivamente desde arriba, debido a los cambios en los escenarios internacionales producidos por la globalización de los mercados; desde abajo se ha visto socavado por presiones subnacionales que apuntan a lograr traspaso de poder y autonomía; y desde adentro, como resultado del deterioro de las finanzas públicas (Pierre y Peters, 2000).

La consecuencia más importante de esta discrepancia entre el nuevo *leitmotiv* del debate académico sobre el papel del Estado, por una parte, y cómo los Estados van transformándose a sí mismos en el mundo real, por otra, ha sido una necesidad creciente de reconsiderar los modelos de Estado existentes y buscar nuevos modelos que puedan dar cuenta efectivamente de un análisis contemporáneo del Estado.

Ciertamente, mucho se ha avanzado a este respecto. Sin embargo, dando una mirada rápida a la literatura, ésta sugiere que existen sustantivas discrepancias en torno a cómo deben ser

(*) 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 inglés por **Sonia Sescovich**. Título original: “Power to” or “Power over”? : Rethinking State Strength.

conceptualizados estos modelos y cuál debe ser su foco principal.

Por una parte, algunos han visto el cambiante papel del Estado desde una perspectiva de la gobernanza, como una forma de tender un puente entre la teoría y el desempeño real de los Estados (Kooiman, 1993; Peters, 2001; Peters y Savoie, 1995; Pierre, 2000; Pierre y Peters, 2000, 2004; Rhodes, 1996), asumiendo que el papel de las estructuras del Estado en la gobernanza es una variable, más que un hecho dado. Una importante contribución de esta perspectiva del Estado a partir de la gobernanza es que convierte el papel del Estado en lo que se refiere a gobernar en un asunto empírico en lugar de un postulado constitucional. Cabe destacar que este enfoque del Estado en tanto gobernanza de la economía se ha establecido desde hace ya largo tiempo (Campbell ...[et al], 1991; Hollingsworth ...[et al], 1994).

Una corriente distinta de pensamiento adopta un punto de vista más definitivo sobre estos problemas y sostiene que el Estado, tal cual lo conocemos, está destinado a declinar, a ser reemplazado por instituciones internacionales cada vez más amplias y poderosas, de un lado, y de otro, por la creciente autonomía y posicionamiento internacional de ciertas ciudades y regiones (Camilleri y Falk, 1992; Reich, 1991; Navari, 1991). El Estado, de acuerdo con esta línea de pensamiento, ha tenido históricamente una importancia crítica para sustentar la integridad territorial, la democracia política y los programas del Estado de bienestar. Con estos logros, ya sea que estos se encuentren firmemente atrincherados en la cultura política (cual es el caso de las democracias políticas en muchas partes del mundo; Lane y Ersson, 1994) o bien que ya no puedan ser sustentables debido a la crisis fiscal del Estado (como parece ser el destino del Estado de bienestar en la mayoría de los países de Europa occidental), los actuales Estados nacionales se enfrentan a crecientes dificultades para legitimar su papel.

Finalmente, desde un tercer punto de vista analítico, la onda de la Nueva Gestión Pública de la reforma administrativa ofrece una selección diferente de temas en relación con la transformación del Estado y sus cambios. La NGP podría ser descrita como un intento de replantear el rol de los actores políticos, abriendo los mercados hacia el interior del sector público y otorgando a los políticos un rol en el establecimiento de metas pero sin que se les otorgue responsabilidades operativas. De alguna manera, esta estrategia de reforma del Estado tiene eco en la observación de March y Olsen en el sentido de que en el Estado contemporáneo, el sistema político se ha divorciado en alguna medida, del sistema representativo (March y Olsen, 1995).

La NGP debe verse como una reforma del Estado basada en el mercado, como lo discutiremos más adelante en este documento, aunque se debe hacer notar que la NGP tiene significativas ramificaciones, y más amplias además, en lo que respecta al intercambio entre el Estado y la sociedad. Dicho esto, es importante no fusionar la perspectiva de la NGP con la perspectiva de la gobernanza, tomando en cuenta que ofrecen diferentes concepciones sobre el papel del Estado y también diferentes modelos de reforma estatal y de sus objetivos (Peters y Pierre, 1998).

Pese a las diferencias teóricas y conceptuales que existen entre estas distintas ópticas sobre el Estado, también hay, sin embargo, algunos importantes puntos en común entre ellas. Uno de los patrones recurrentes es, con algunas variaciones, el convencimiento de que los modelos centrados en el manejo del Estado ofrecen menos ventajas analíticas que aquellos modelos que explican el rol cambiante del Estado a partir de análisis centrados en la sociedad. En la literatura de economía política, académicos neomarxistas han visto consistentemente al Estado como subordinado al sistema económico (Middlemass, 1979; Miliband, 1969; Jessop, 1982; Offe, 1984, 1985; Ronge y Schmieg, 1973). Sin embargo, ese punto de vista frecuentemente parece haber sido más bien un artefacto de postulados teóricos centrados en la sociedad que el resultado de investigaciones empíricas. Dado que el punto de partida es teórico, el rango de variación de los resultados llega a ser extremadamente estrecho.

El cambio más significativo durante los últimos años se refiere a que también los modelos liberales de economía política han llegado a percibir, de manera creciente, al Estado como incrustado

en la economía más que como algo conceptual y empíricamente distinto de ella. Dado este cambio de perspectiva, uno de los grandes desafíos ha sido conceptualizar la acción autónoma del Estado y su autonomía en una era de globalización, de presiones fiscales y de un capital privado crecientemente volátil (*cf. e.g. Evans, 1995*).

Esta manera de percibir a quienes conducen el cambio del Estado es sorprendentemente similar a la perspectiva de la gobernanza o de la NGP. De hecho, en las tres perspectivas, el énfasis está puesto en la solución de los fracasos políticos más que en las fallas del mercado. Este objetivo de reforma es obviamente más predominante en la NGP. Sin embargo, existe abundante literatura sobre la gobernanza que también argumenta que desde el momento en que el Estado contemporáneo ha sido privado de importantes herramientas y, más importante aún, desde que enfrenta un contexto mucho más complejo, el objetivo fundamental de la reforma no debe ser un Estado más entrometido e interventor, sino uno basado en la coordinación. Si el Estado no puede gobernar la sociedad porque ésta ha llegado a ser ingobernable, resulta temerario plantearse una reforma que busque hacer del Estado un ente suficientemente poderoso para gobernar. No es necesario explicar que, bajo este punto de vista, subyace un argumento normativo sobre el papel más amplio del Estado en la sociedad y en los mercados

Otra similitud entre los tres modelos se relaciona con el hecho de que todos asumen que las capacidades constitucionales cada vez dan menos cuenta de las capacidades del Estado para gobernar la sociedad. Cualesquiera sean las capacidades que el Estado tiene en la economía global, ellas se han generado a partir de recursos compartidos, de distintas maneras, con otros actores. El Estado, en esta perspectiva, transa algo de su control sobre el poder político formal con el fin de asegurar el acceso a los recursos de que disponen tanto el capital privado como los intereses organizados, otros Estados o instituciones globales. Esto, a su vez, nos lleva a conceptualizar las capacidades y el poder del Estado como algo relativo, más que como algo absoluto derivado de mandatos constitucionales (Hall e Ikenberry, 1989; Nordlinger, 1982; Swank, 1992).

Una tercera similitud, finalmente, parece ser el reconocimiento de que los Estados ya no son los actores más poderosos en términos económicos y distributivos, ni siquiera en su propio territorio. Lo que se ha tornado cada vez más obvio durante, más o menos, la última década es hasta qué punto y crecientemente los poderes del Estado -definidos ya sea como control sobre la fuerza legítima o control sobre las instituciones que ejercen autoridad y toman decisiones- necesitan ser sostenidos con recursos financieros para llegar a ser efectivos. Si por un segundo reconsideramos la definición clásica de David Easton (1979: 50) sobre las “interacciones políticas” como “la asignación autoritaria de valores para una sociedad”, muy pronto resulta obvio que existe un creciente número de corporaciones multinacionales asignando “valores” que igualan el producto nacional bruto de muchos países pequeños por caminos que no podrían ser calificados de “autoritarios” en el sentido eastoniano pero que, sin embargo, penetran con tal impacto -o quizás con mayor impacto- la sociedad como si se tratara de una “asignación autoritaria de valores” (Maier, 1987).

Estos elementos de la discusión actual sobre el Estado y su capacidad de gobernar la sociedad forman parte de una convergencia entre los enfoques centrados en el Estado y los enfoques centrados en la sociedad. Sin embargo, por mucho que quisiéramos pensar que esta convergencia mejora la comprensión del Estado, debemos reconocer que no nos ha llevado más lejos que las anteriores teorías del Estado (Rockman, 1989).

A pesar de -o quizás a causa de- la amplia variedad de perspectivas que podemos emplear para entender el Estado, no hemos sido capaces de llevar el análisis más allá del nivel de variables nominales. Todavía parecemos incapaces de desarrollar una tipología sofisticada del Estado en relación con su papel en el desarrollo económico. Mientras parece haber un cierto grado de acuerdo sobre los diferentes tipos de Estado con respecto a la dimensión que distingue, por ejemplo, entre “Estados fuertes” y “Estados débiles” (Atkinson y Coleman, 1989; Krasner, 1978) -un consenso que será puesto

en tela de juicio más adelante en este documento-, somos mucho menos capaces de agrupar a los Estados a partir de sus características cuando éstas se derivan de variadas dimensiones.

Durante un largo período de tiempo también tuvimos una imagen estática e imprecisa de la relación entre el Estado y la sociedad. La última década ha sido testigo de profundos cambios tanto en la esfera económica como política. Los mercados se han ido separando cada vez más de las economías nacionales; la desregulación de los mercados financieros ha privado a los Estados nacionales de la mayoría de sus capacidades de regulación frente a estos mercados; y, además, la emergente naturaleza global de las interacciones económicas parece situar la economía a un nivel diferente al del Estado nacional.

La actual perspectiva predominante sobre el intercambio Estado-mercado parece indicar que se debe conceptualizar una nueva economía política y debe ser pensada como una economía política internacional. Si las teorías previas sobre economía política eran “horizontales”, es decir, describían los diferentes modelos de interacción e intercambio entre el Estado y los mercados a nivel nacional (Caporaso y Levine, 1992), la próxima generación de tales teorías debe ser “vertical”, es decir, deben describir las relaciones entre los Estados nacionales y los mercados globales (cf. Stopford y Strange, 1991).

Sin embargo, no todos están de acuerdo con esa imagen verdaderamente desoladora del Estado y de su lugar central en la gobernanza de hoy en día. Buena parte de la actual globalización fue propulsada por decisiones políticas, principalmente aquéllas implementadas por los regímenes neoliberales y desreguladores en los Estados Unidos y en Gran Bretaña durante los años ochenta.

Mientras el argumento bien puede establecer que para la mayoría de los Estados industrializados la disminución del control sobre los mercados fue una respuesta a las demandas de los sectores comerciales internos, cabe recordar que la ola inicial de desregulación fue impulsada por Estados Unidos y Gran Bretaña, obligando a otros Estados capitalistas a hacer lo propio para poder tener ventajas competitivas sostenibles (Boyer y Drache, 1996; Hirst y Thompson, 1996; Kapstein, 1994). Es interesante notar que esta perspectiva sobre globalización y liberalización económica tiene eco en los contenidos básicos del debate sobre economía política de la literatura “pre-globalización”. Es decir, las economías políticas nacionales son sistemas integrados de acción política y económica que apuntan a fortalecer la competitividad del sistema en su conjunto y no sólo el lado corporativo de la ecuación (Hall, 1986; Hall y Soskice, 2001; Katzenstein, 1984, 1985; Porter, 1990; Zysman, 1983).

Quizás no sea habitual aproximarse al problema de la reforma del Estado desde la perspectiva de la globalización y de los cambios en la economía política internacional. Sin embargo, estos desarrollos han puesto en movimiento un cambio en la manera cómo observamos lo que constituye la fortaleza del Estado. Desde el momento en que la reforma administrativa ha dado amplios y extensos giros alrededor del problema de cómo hacer que el Estado y el sector público actúen con estructuras más eficientes y sensibles y se constituyan en un actor de la gobernanza, aparece una relación muy cercana entre estos cambios superestructurales en la centralidad del Estado y la reestructuración interna de las estructuras estatales. Igualmente importante es para nosotros evaluar la reforma del Estado contra el telón de fondo del emergente papel del Estado en la gobernanza actual.

Más allá de “Estados fuertes” y “Estados débiles”

Hemos tenido tradicionalmente una idea bastante clara sobre lo que constituye un “Estado fuerte” y un “Estado débil”. Sin embargo, en cuanto focalizamos la discusión en el cambiante rol del Estado en el desarrollo económico y en la gobernanza, generalmente se ve que su capacidad para facilitar un gobierno eficaz no deriva principalmente de su fortaleza. En cambio, aquellos Estados que han probado ser capaces de jugar ese papel más eficientemente no parecen ser aquellos Estados fuertes en el sentido tradicional del concepto, sino Estados que combinan algún grado de aislamiento institucional y autonomía, con un gran número de puntos de contacto con la sociedad que los rodea (cf. e.g.

Katzenstein, 1985; Pierre y Peters, 2004; Porter, 1990). Tradicionalmente, los “Estados fuertes” son percibidos como aquellos que poseen una fuerte capacidad institucional como para imponer privaciones en sectores de la sociedad a través de la implementación de políticas discriminatorias.

Esta manera de examinar la fortaleza del Estado revela la complejidad que subyace bajo este concepto. Por una parte, la aproximación sugerida por Evans ...[et al] (1985) implica que esos Estados fuertes tienen menos capacidad de respuesta frente a los cambios en su entorno, y los Estados más pequeños y más débiles pueden resultar ganadores a nivel de la competencia global. Pero, por otro lado, también parece claro en muchos casos que los Estados fuertes han sido más aptos, tanto para facilitar una fusión y una movilización coordinada de recursos públicos y privados como para conducir el proceso de desarrollo económico. Japón es la ilustración obvia de esta teoría (*cf. e.g.* Johnson, 1982).

La fuerza del Estado está determinada tanto por factores relacionados con el entorno social como -y con la misma intensidad- por factores que se dan al interior del Estado mismo. Este es el caso de las relaciones que se desarrollan entre el Estado y los actores económicos cuya aprobación resulta más fácil de negociar y contextualizar comparado con la mayoría de los otros objetivos de políticas. Peter Gourevitch (1986: 238) lo expone muy bien en la siguiente frase: “El Estado fuerte es aquel que cuenta con el apoyo político suficiente para ser fuerte, un Estado que cuenta con la aprobación o el entusiasmo de por lo menos algunos actores sociales que apoyan sus acciones de fuerza. Cuando ese apoyo desaparece, también lo hará la fuerza del Estado”.

La base social de la fuerza del Estado es decisiva para entender la reforma del Estado, como veremos más adelante, y ello lo pone de manifiesto especialmente una perspectiva del Estado basada en la gobernanza. Diferentes modelos de reforma del Estado afectan las relaciones entre el Estado y la sociedad de manera diferente. Gourevitch está lejos de estar solo al avanzar en esta perspectiva sobre la fuerza del Estado (*cf. e.g.* Hall, 1986; Migdal, 1988, 2001; Zysman, 1983), pero muy pocos han relacionado la reforma del Estado con este particular aspecto del poder estatal. La perspectiva de la gobernanza nos ayuda a entender de qué manera los Estados pueden lograr objetivos políticos importantes a través de otros instrumentos de política que sean distintos a los coercitivos y tradicionales.

La clásica distinción que hace Clarence Stone (1989) entre el “poder sobre” y el “poder para” ofrece una buena ilustración de los distintos canales e instrumentos que el Estado puede utilizar para lograr la aprobación social de sus políticas. El “poder para” resalta la perspectiva de la gobernanza en relación con la eficacia política; los resultados finales importan más que los instrumentos empleados. Este argumento sugiere que necesitamos diferenciar más claramente entre la fuerza interna y externa del Estado, y precisamos saber más acerca de las relaciones entre estas dos dimensiones del Estado.

Los Estados pueden estar fuertemente integrados a través de sistemas institucionales verticales, ofreciendo a los artífices de las políticas un total control sobre las instituciones que deben implementarlas y sobre los gobiernos subnacionales. Pero, al mismo tiempo, pueden ser ineficientes en sus intercambios con la sociedad. Ciertamente, es un ejemplo a tener en cuenta respecto a una negativa relación entre la fuerza interna y externa del Estado: mientras más hermético sea el sistema de gobierno, mientras más controladas desde arriba sean sus relaciones con los actores económicos, menos eficiente será el Estado en relación con el proceso de la gobernanza (Pierre y Peters, 2004).

Permítasenos ahora, teniendo como telón de fondo esta breve discusión sobre las diferentes maneras de reflexionar sobre la fuerza del Estado, mirar un poco más de cerca los tres diferentes tipos de reforma del Estado para ver cómo cada una de ellos puede afectar aquel particular tipo de poder del Estado que se deriva de una relación de colaboración entre el Estado y la sociedad.

La reforma centrada en el Estado

La reforma centrada en el Estado tiene como objetivo alterar las estructuras y procesos del Estado para que pueda funcionar de mejor manera. Esto, ligado a la reforma basada en el mercado (ver más

adelante), ha sido el foco de la reforma administrativa a lo largo del mundo occidental durante el último par de décadas. Un ejemplo típico de reforma centrada en el Estado incluye la creación de agencias o “quangos” (N. del T.: organizaciones cuasi no gubernamentales) (Pollit y Talbot, 2003). Este tipo de reforma incluiría también procesos de descentralización y desconcentración, lo que también ha sido otro *leitmotiv* en la reforma administrativa.

El común denominador de los objetivos y estrategias de este tipo de reformas ha sido, por una parte, el convencimiento de que es necesario separar el proceso de elaboración de políticas de su operación y, por otra parte, el deseo de incrementar la transparencia y accesibilidad del sector público. También, hasta cierto punto, este tipo de reforma demuestra un creciente escepticismo en relación con ese tipo de servicio uniforme que destacaba, antes, al sector público. Se piensa que los ciudadanos quieren un servicio más personalizado y armónico, algo que requiere un gobierno y una producción de servicios descentralizados. El espacio no nos permite hacer una evaluación más detallada de esta reforma. Pero parece bastante claro que la descentralización ha sido efectiva en lo que se refiere a generar contactos más cercanos entre las instituciones políticas a nivel subnacional y sus contextos externos. Por otro lado, si bien una buena parte de la descentralización y de la desconcentración fue implementada durante los años ochenta, parece como si recién ahora los gobiernos centrales fueran aprendiendo gradualmente cómo lograr un cierto grado de coordinación vertical de las políticas (Peters, 2001).

Hay que hacer notar que la reforma centrada en el Estado no apunta a debilitar el papel del Estado en la gobernanza sino, más bien, a convertirlo en un ente más apto para desempeñar el papel que allí debiera cumplir. En alguna forma, el objetivo global de esta reforma puede ser descrito como una estrategia para actualizar la maquinaria del Estado con el objeto de acompañar adecuadamente aquellos cambios que se han producido en su entorno durante el último par de décadas. Sin embargo, la descentralización en algunos países también ha sido motivada por el deseo del gobierno central de “desacumular” las responsabilidades administrativas y financieras de unos cuantos programas desarrollados por el sector público.

¿Cómo han afectado estas reformas al propio Estado? ¿Han significado un fortalecimiento o un debilitamiento del Estado? Tanto la creación de agencias como la descentralización tienden a privar al gobierno de algunos instrumentos administrativos y de políticas; ambas le crean dificultades al Estado en lo que se refiere a seguir políticas que apunten a asegurar estándares equitativos para todo el país, o a la implementación de políticas homogéneas a través de los distintos sectores de políticas. Pero no es lo mismo decir que este tipo de reforma haya debilitado al Estado. Si hay algo, se trata de que este tipo de reforma ha producido un arreglo institucional que facilita ciertos modelos de políticas públicas mientras dificulta otras formas de política; por ejemplo, el énfasis de las políticas se ha trasladado desde los objetivos que perseguían la estandarización y la uniformidad hacia una producción de servicios flexible y con una mayor capacidad de respuesta local (o sectorial).

Así, este tipo de reformas crea arreglos institucionales que, aun siendo igualitarios, incrementan los puntos de contacto entre el Estado y la sociedad; y además permiten que los burócratas que están en la primera línea y los equipos operativos se comprometan más directamente en el proceso de comunicación con los actores sociales. De esta manera, estas reformas han contribuido probablemente a mejorar la capacidad de colaboración del Estado y han fortalecido el papel del Estado en la gobernanza. La contraparte de todo esto ha sido el desafío creciente planteado por una adecuada coordinación vertical y horizontal. Al mismo tiempo, la descentralización y la creación de agencias podrían verse como modelos centrífugos de reforma del Estado, que generan, en realidad, una distancia entre los que toman las decisiones y los elementos operativos de la organización.

La reforma basada en el mercado

El segundo tipo de reforma estatal que discutiremos es la reforma basada en el mercado. Este tipo de

reforma se presenta bajo diferentes y muy variadas formas, aunque las distintas versiones de la reforma sustentada en la Nueva Gestión Pública son las más comunes. Este documento no repasará los elementos de tal reforma ya que el material debe ser bien conocido por la mayoría de los lectores (*cf. e.g.* Osborne y Gaebler, 1992; Pollit y Bouckaert, 2004).

Para entender las ramificaciones que tiene este tipo de reforma en la capacidad estatal, necesitamos retrotraernos a la distinción entre el papel del Estado como productor de servicios, por una parte, y su papel como regulador, por la otra. La NPG, como estrategia de reforma administrativa, tiende a poner el foco sobre el papel jugado por el Estado anteriormente, es decir, como productor de servicios. No muy sorprendentemente, los defensores de la NGP muestran a menudo (o, por lo menos, pretenden mostrar) que llevar los mercados al interior del sector público en lo que se refiere a la producción de servicios, puede acrecentar la eficacia y la eficiencia. Sin embargo, la literatura permanece casi en silencio cuando se trata de analizar cómo la NGP puede ser implementada en la otra esfera del sector público, por ejemplo, en el sector donde las instituciones políticas deben implementar la ley y, sobre todo, deben actuar como autoridades legislativas. La adhesión al debido proceso y la persecución de la transparencia y la responsabilidad política son objetivos que no encajan muy bien en el marco de la NGP.

Esto no debería haber constituido un problema si no fuera por el hecho de que el rol del Estado en la gobernanza no es el de un productor sino el de un regulador. Las instituciones políticas son críticas frente a la gobernanza porque ellas deben garantizar la legitimidad política de los procesos. Para mayor claridad, la gobernanza sin ninguna presencia política es casi imposible de justificar desde un punto de vista político y democrático. En las redes o en las asociaciones entre lo público y lo privado, los actores políticos abren una puerta que lleva al proceso político y que también sirve como *input* para el proceso de elaboración de las políticas. Su papel esencial no es el de emular el papel de los actores corporativos, sino más bien complementar ese papel ofreciendo una base de sustentación necesaria en lo político, en lo democrático y en lo institucional para esas redes o asociaciones.

Hasta qué punto la reforma administrativa al estilo de la NGP basada en el mercado, fortalece o debilita los papeles que juegan las instituciones políticas en la gobernanza no puede evaluarse a un nivel general. Aclarado esto, desde el momento en que la piedra angular de tal reforma implica disminuir el papel de los funcionarios electos en el sector público y “dejar que los gerentes gerencien” (Osborne y Gaebler, 1992), existe la tendencia en la NGP a debilitar el papel de esos actores e instituciones que son críticos para algunos modelos de gobernanza. Debilitando a esos actores dentro del proceso interno del Estado, también debilitarán externamente al Estado.

La reforma participativa

La reforma participativa es un tipo de reforma que ha ido apareciendo gradualmente en los años recientes. El énfasis en los objetivos de la participación, por ejemplo, ha llegado a ser un tema importante de la reforma en algunos países escandinavos. En la reforma administrativa, las nociones de jerarquías más relajadas y la necesidad de proporcionar una mayor autonomía a los equipos que trabajan en la primera línea con respecto a los escalones superiores de la organización, se han transformado en parte importante del objetivo mayor que es incrementar el rendimiento de los servicios en el sector público. También ha aumentado rápidamente el interés por elaborar modelos que permitan a los usuarios de los servicios públicos hacer aportes en el diseño de dichos servicios.

La reforma participativa puede tener en mente dos tipos diferentes de participación. Una se refiere al objetivo de reformar el Estado de manera tal que amplíe las oportunidades de participación de los empleados del sector público comprometiéndolos más activamente en la gobernanza de las organizaciones del sector público (Peters, 2001). El otro tipo de participación es el que anima a usuarios y clientes a comprometerse en la producción de esos servicios.

En cierta medida, la reforma participativa plantea un desafío al modelo histórico de participación

colectiva a través de los partidos políticos, sindicatos o a través de grupos de interés organizados. Complementando la reforma participativa con la posibilidad de otorgar al cliente la opción de seleccionar el servicio, por ejemplo la atención médica o la educación, el cliente individual se empodera con este tipo de reforma aunque esto, en cierta medida, vaya en desmedro de los canales más tradicionales de la demanda política.

Desde un punto de vista de la ventaja analítica, este tipo de reforma del Estado parece ser bastante neutral en términos de su ramificación sobre el papel del Estado en la gobernanza. Ciertamente, el aumento del intercambio entre las esferas pública y privada de la sociedad, lo cual esta reforma precisamente busca generar, puede tener muchas consecuencias positivas en lo que se refiere a facilitar la gobernanza. Pero estos intercambios son altamente selectivos y, en su mayor parte, están orientados hacia el interés individual más que hacia el bien común. Los usuarios involucrados en directivas o en comités del sector público tienen poca información (más allá de sus propios intereses) sobre las necesidades y exigencias públicas. Y aun teniendo esa información se mantiene una pregunta abierta: hasta dónde podrían llegar con sus demandas a menos que éstas tengan consistencia con sus propios intereses personales. El papel que juegan usuarios y clientes no puede ser visto como un rol democrático, pero sí constituye una posibilidad para que las minorías y los segmentos marginales de la sociedad pueden plantear sus puntos de vista sobre los servicios que ellos usan.

Así, la reforma participativa conduce a un rol particular del gobierno en la gobernanza -su papel distributivo-, pero es de escasa ayuda cuando se trata de abrir para todo el público un camino alternativo de participación en el proceso de definir las metas colectivas.

Conclusiones: ¿reproduciendo o debilitando el poder del Estado?

Los tres tipos de reforma del Estado que han sido planteados brevemente en este documento no son excluyentes entre sí y, como ha señalado Guy Peters (2001), tienden a ser implementados paralelamente.

En todo caso, es difícil escapar a la impresión de que para que el Estado funcione adecuadamente en lo que se refiere a la gobernanza, no puede ser sujeto a reformas de muy largo alcance, especialmente si se trata de reformas orientadas al mercado o participativas. Esto no quiere decir que los actuales modelos de gobernanza sean modelos elitistas; si algo hubiera de esto, sería meramente la prueba del continuo dilema que enfrenta el diseño de una buena y efectiva gobernanza en una era de desmantelamiento tanto de lo público como de los cargos electivos (Suleiman, 2003).

Con una visión similar, March y Olsen (1995) sugieren que ha habido una separación del sistema democrático en relación con el sistema de políticas del Estado, algo que prestaría un amplio apoyo a la noción de que una gobernanza sustentable en el largo plazo requiere un cierto grado de control de funcionarios elegidos para ser transparente y responsable.

El argumento básico que hemos venido sosteniendo se refiere a que los modelos de reforma del Estado que históricamente han sido implementados para fortalecer las instituciones políticas, pueden ser contraproducentes en términos del impacto sobre el emergente papel del Estado en la gobernanza contemporánea. De manera similar, reformas que en un contexto político y analítico anterior habrían sido calificadas como perjudiciales para el fortalecimiento del Estado, de hecho pueden tener una positiva influencia sobre la capacidad que tenga el Estado y sus instituciones para forjar coaliciones con actores sociales clave.

El debate sobre cómo reformar el Estado de la mejor manera posible se ha divorciado del debate sobre lo que queremos que el Estado haga. Esto es poco afortunado ya que es de conocimiento casi común que cualquier análisis organizacional debe partir de lo que se supone que la organización debe hacer y cuáles deben ser sus objetivos. Desde el momento en que existe un vínculo entre función y estructura está implícito el que la función sigue a la forma. El “Estado vacío” es un Estado esencialmente incapaz de llevar a cabo políticas coercitivas e intervencionistas. El modelo de reforma

del Estado neoliberal y centrado en el mercado impide, de esta forma, que el Estado implemente políticas que no sean propiamente neoliberales y orientadas hacia el mercado.

La búsqueda del modelo óptimo de gobierno para la gobernanza no es tan diferente de la persecución del “santo grial” en la reforma administrativa. Tal reforma, se ha argumentado (Peters, 2001; Suleiman, 2003), no ha cambiado solamente los procesos internos del Estado, también ha cambiado las relaciones entre el Estado y la política. La siguiente ola de reformas administrativas debería partir de un debate acerca de cuál debería ser el rol del gobierno en la gobernanza. Desde allí estaríamos en una mejor posición para evaluar las virtudes de los modelos de reforma del Estado que hoy compiten.

Bibliografía

- Almond, G. A. (1988), “Return to the State”, en *American Political Science Review*, N° 82, Washington, pp. 853-874.
- 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 Science*, N° 19, Cambridge, pp. 47-68.
- Boyer, R. y Drache, D. (eds.) (1996), *States against Markets: the Limits of Globalization*, London, Routledge.
- Camilleri, J. A. y Falk, J. (1992), *The End of Sovereignty?*, Aldershot, Edward Elgar.
- Campbell, J. L.; Hollingsworth, J. R.; y Lindberg, L. N. (eds.) (1991), *Governance of the American Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Caporaso, J. A. y Levine, D. P. (1992), *Theories of Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Easton, D. (1979), *A Framework for Political Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Evans, P. (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- Evans, P. B.; Rueschemeyer, D.; y Skocpol, T. (eds.) (1985), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gourevitch, P. (1986), *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Ithaca, Cornell University Press.
- Hall, J. A. e Ikenberry, G. J. (1989), *The State*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Hall, P. (1986), *Governing the Economy: the Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford, Oxford University Press.
- Hall, P. y Soskice, D. (eds.) (2001), *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Competitive Advantage*, Oxford, Oxford University Press.
- Hirst, P. y Thompson, G. (1996), *Globalization in Question*, Cambridge, Polity Press.
- Hollingsworth, J. R.; Schmitter, P. C.; y Streek, W. (eds.) (1994), *Governing Capitalist Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- Jessop, B. (1982), *The Capitalist State*, Oxford, Martin Robertson.
- Johnson, C. (1982), *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Stanford University Press.
- Kapstein, E. B. (1994), *Governing the Global Economy: International Finance and the State*, Cambridge, Harvard University Press.
- Katzenstein, P. J. (1984), *Corporatism and Change*, Ithaca, Cornell University Press.
- _____ (1985), *Small States in World Markets*, Ithaca, Cornell University Press.
- Kooiman, J. (ed.) (1993), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Newbury Park, Sage.
- Krasner, S. D. (1978), *Defending the National Interest*, Princeton, Princeton University Press.

- Lane, J.-E. y Ersson, S. (1994), *Comparative Politics*, Cambridge, Polity Press.
- Maier, C. S. (1987), "Introduction", en *Changing Boundaries of the Political*, C. S. Maier (ed.), Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-24.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1995), *Democratic Governance*, New York, Free Press.
- Middlemass, K. (1979) *Politics and Industrial Society*, London, Andre Deutsch.
- Migdal, J. S. (1988), *Strong Societies, Weak States*, Princeton, Princeton University Press.
- _____ (2001), *State in Society*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Miliband, R. (1969), *The State in Capitalist Society*, London, Wiedenfeld and Nicolson.
- Navari, C. (1991), "On the Withering Away of the State", en *The Condition of States*, C. Navari (ed.), Milton Keynes, Open University Press, pp. 143-166.
- Nordlinger, E. (1982), *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Offe, C. (1984), *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge, The MIT Press.
- _____ (1985), *Disorganized Capitalism*, Cambridge, The MIT Press.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley.
- Peters, B. G. (2001), *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence, University Press of Kansas, 2. ed.
- Peters, B. G. y Pierre, J. (1998), "Governance without Government: Rethinking Public Administration", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, N° 8, Oxford, pp. 223-242.
- Peters, B. G. y Savoie, D. J. (eds.) (1995), *Governance in a Changing Environment*, Montreal, McGill, Queens University Press.
- Pierre, J. (2000), *Debating Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Pierre, J. y Painter, M. (eds.) (2004), *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Basingstoke, Palgrave.
- Pierre, J. y Peters, B. G. (2000), *Governance, Politics and the State*, Basingstoke, Palgrave.
- _____ (2004), *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*, Basingstoke, Palgrave.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2. ed.
- Pollitt, C. y Talbot, C. (eds.) (2003), *Unbundled Government: a Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, London, Routledge.
- Porter, M. J. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, New York, The Free Press.
- Reich, R. B. (1991), *The Work of Nations*, New York, Vintage.
- Rhodes, R. A. W. (1996), *Understanding Governance*, Buckingham, Open University Press.
- Rockman, B. A. (1989), "Minding the State - or a State of Mind?", en *The Elusive State*, J. A. Caporaso (ed.), Beverly Hills, Sage, pp. 173-203.
- Ronge, V. y Schmieg, G. (1973), *Restriktionen Politischer Planung*, Frankfurt, Athenäum Verlag.
- Stone, C. N. (1989), *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Stopford, J.; Strange, S.; y Henley, J. S. (1991), *Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Suleiman, E. (2003), *Dismantling Democratic States*, Princeton, Princeton University Press.
- Swank, D. (1992), "Politics and the Structural Dependence of the State in Democratic Capitalist Nations", en *American Political Science Review*, N° 86, Washington, pp. 38-54.
- Zysman, J. (1983), *Governments, Markets, and Growth*, Ithaca, Cornell University Press.

Los Consejos de Salud en Brasil: ¿cuánto hemos avanzado en la concertación de intereses?*

Vera Schattan P. Coelho

Varios autores han venido sugiriendo desde los años 80 que el avance de la democracia participativa depende tanto de la reducción de los costos involucrados en el proceso de movilización política como de la capacidad de coordinación entre las instancias participativas (Fung y Wright, 2002). Los consejos locales de gestión de las políticas sociales, instituidos en Brasil mediante la Constitución de 1988, se enmarcan en esa perspectiva; buscan reducir los costos de participación y están autorizados a tomar decisiones sustantivas sobre problemas concretos. Para reducir tales costos, conceden al ciudadano común la posibilidad de participar en las decisiones sobre políticas públicas contando sólo con su propia experiencia y sin que requiera de experticia alguna¹. Esos consejos deben además actuar de forma coordinada a partir del intercambio de experiencias con instituciones similares y de la supervisión ejercida por instancias estaduais y nacionales.

En el área de la salud, un grupo de médicos sanitaristas² defendió con entusiasmo este proyecto, trabajando activamente para garantizar la creación, a partir de los años 90, de una extensa red de consejos municipales, estaduais y nacionales de salud. Estos consejos deben lograr que los proyectos de gobiernos sean discutidos por la población y, también, trasladar las propuestas de la población a los diferentes niveles de gobierno. Ellos se acogen al principio de la paridad entre, por un lado, representantes de la sociedad civil, que ocupan el 50% de los asientos, y, por el otro, representantes del gobierno, trabajadores de la salud e instituciones prestadoras de servicios, que completan el otro 50%. Actualmente existen más de 5.000 consejos de salud municipales, en los cuales participan alrededor de 100.000 personas. Estos consejos aprueban los planes anuales presentados por las respectivas esferas de gobierno, actúan como cuerpos consultivos y ejercen supervisión³. Es importante observar que aunque el poder legal de los consejos resida principalmente en los ámbitos técnico y administrativo, es en la discusión de las políticas que se espera que ellos adquieran relevancia (Mercadante, 2000).

Los autores que han evaluado el desempeño de los consejos de salud sugieren, de modo general, que estos mecanismos han contribuido de forma bastante modesta ya sea para la incorporación de las demandas de la sociedad civil en la política de salud, ya sea para ampliar el control social sobre esa política. Según ellos, la tradición autoritaria del Estado brasileño, la presencia de una cultura política autoritaria que en muchos casos dificulta reconocer y respetar al otro como ciudadano, la fragilidad de la vida asociativa, y la propia resistencia de los actores sociales y estatales para aceptar participar en esos foros han comprometido la efectiva participación social en el proceso de formulación y gestión de la política de salud (Sposati y Lobo, 1992; Abrasco, 1993; Cohn, Elias y Jacobi, 1993; Carvalho, 1995; Andrade, 1998; Viana, 1998; Carneiro, 2002).

A partir de lo anterior, la participación social, que era esperada como una consecuencia casi natural del proceso de descentralización y apertura política, pasó a ser vista como dependiente de factores socioculturales que están fuertemente arraigados en nuestra historia y al margen del control de los agentes involucrados en la gestión de esa política. Este diagnóstico reubicó la cuestión de la

(*) Documento presentado en 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. Versión original en portugués: "Consejos de salud: ¿cuánto avanzamos en la concertación de intereses?"

Este artículo recoge resultados de la investigación "Participación e inclusión social en Brasil", realizada por el CEBRAP con apoyo del Development Research Centre on Citizenship, Participation and Accountability, del Institute of Development Studies de la University of Sussex.

La autora agradece a John Gaventa, Argelina Figueiredo, Andrea Cornwall, Alex Shankland, Marta Arretche, Suzi Arida, Mariana Cifuentes, Barbara Pozzoni, y al grupo de la investigación "Spaces for Change", los valiosos comentarios y sugerencias. Agradece también a Marcel Pedroso, Carolina Galvanezzi, José Veríssimo y André Mendes la valiosa contribución en el levantamiento y organización de los datos de la investigación.

participación bajo nuevos términos toda vez que la calidad de la participación social pasó a ser interpretada como determinada endógenamente en un proceso de continua realimentación de las desigualdades, ya sea porque los más pobres seguirán excluidos y carentes de recursos para articular sus demandas, ya sea porque los costos de participación seguirán siendo menores para los que tiene más recursos.

Estudios posteriores señalan, sin embargo, que así como en algunos casos el grado de organización de la sociedad civil se comporta como una variable independiente y predefinida, que explica el éxito o el fracaso de los mecanismos de participación social, existen otros casos en que la actuación de la autoridad política es capaz de generar un contexto favorable a la movilización y a la inclusión de los más carentes, y a la organización de un proceso decisorio que incorpora cuestiones de justicia distributiva (Heller, 2001; Tandler, 1998; Boschi, 1999; Abers, 2000; Avritzer, 2003; Marquetti, 2003).

Este breve balance muestra que la existencia de mecanismos formales que aseguran el derecho de la sociedad civil a participar en la definición de las políticas sociales no es suficiente para garantizar esa participación. Pero también muestra que este cuadro cambia con la presencia de una sociedad civil organizada y/o de autoridades políticas comprometidas con la democracia participativa. Lo que aún no está claro es que los mecanismos fueron movilizados por los actores sociales y estatales para transformar instituciones participativas poco efectivas en instituciones capaces de contribuir en hacer valer los intereses de los menos favorecidos. ¿Existen relaciones sistemáticas entre el grado de organización y compromiso de los actores sociales y estatales, la forma de organizar los consejos, y la participación social?

Con el fin de avanzar en la respuesta a esta interrogante son presentados a continuación los resultados de una investigación sobre los Consejos de Salud en la ciudad de São Paulo. En esta etapa de la investigación no se pretendió evaluar si la participación promueve impactos distributivos o mejora la calidad de los servicios públicos de salud, sino investigar bajo qué condiciones esos consejos logran hacer valer principios de organización democráticos y bajar los costos asociados a la participación política de los segmentos que necesitan de los servicios públicos, pero cuentan con escasa capacidad de movilización, conocimientos técnicos y recursos comunicativos.

Los Consejos de Salud en el Municipio de São Paulo

La ciudad de São Paulo se distingue por fuertes desigualdades en la oferta y en el acceso a los servicios de salud (Coelho y Pedroso, 2002). Así como en otras metrópolis brasileñas, las áreas más pobres están localizadas en la periferia, pero son las áreas más ricas, localizadas en el centro de la ciudad, las que reciben más servicios públicos de salud y cuentan con un mayor número de hospitalizaciones⁴. Las áreas más pobres, principalmente las subprefecturas más apartadas del centro de la ciudad, tienen menor acceso a este tipo de asistencia⁵. Entre las excepciones está São Mateus, que estando localizado en un área bastante pobre, cuenta con una provisión de servicios por encima de la media del municipio. Esta área tiene una historia de intensa movilización social y de luchas por una mejor asistencia de salud, lo que sugiere que la movilización política puede contribuir a ampliar el acceso a los servicios públicos. Al igual que São Mateus, otras subprefecturas tienen también una historia de fuerte movilización popular (Bógus, 1998).

En este contexto, el gobierno petista de la prefecta Marta Suplicy apostó que la creación de consejos de gestión de la política de salud podría contribuir a revertir las distorsiones distributivas señaladas. Como consecuencia, existen hoy en la ciudad el Consejo Municipal de Salud, 31 consejos de gestión de la salud, y aproximadamente 321 consejos de unidad que funcionan en los equipos de salud, lo que significa que cerca de 2.500 personas participan en las reuniones mensuales de aquellos consejos.

Este proceso de construcción institucional es sorprendente, sobre todo cuando se toma en cuenta que los recursos financieros empleados en su creación y mantenimiento han sido bastante limitados. Sin embargo, aún se sabe poco sobre la dinámica de participación social en esos consejos y sus conexiones con otras instituciones responsables de la política de salud. ¿Quién participa? ¿Grupos tradicionalmente excluidos? ¿Esos grupos tienen voz en el proceso de discusión y decisión?

¿Quién participa?

A continuación se presentan datos extraídos de la investigación realizada en el Consejo Municipal de Salud y en cuatro consejos de gestión localizados en la Zona Este: el de la Mooca y de la Vila Formosa, que muestran mejores indicadores en ingreso y educación de jefes de hogar, y el de Sapopemba y de São Mateus, que tienen peores indicadores en esas mismas variables⁶. Durante la investigación se realizaron 119 entrevistas, que incluyeron 69 consejeros y 50 líderes de asociaciones; de estos últimos, 28 estaban vinculados a asociaciones representadas en el consejo y 22 a asociaciones que no lo estaban⁷. También fueron entrevistados los secretarios ejecutivos de los consejos. Se hizo seguimiento, incluso, a las sesiones regulares y extraordinarias de los consejos, al proceso de elección de los consejeros y a las Conferencias Municipales de Salud, y se analizaron las minutas, las listas de participantes y los reglamentos internos⁸.

En el Consejo Municipal hay 32 consejeros titulares y 32 suplentes. En los Consejos de Gestión de las subprefecturas hay 16 consejeros titulares y 16 suplentes; y en los Consejos de Unidad son, por lo general, ocho titulares y ocho suplentes. Los consejeros tienen un mandato imperativo, es decir pueden ser identificados con las instituciones y asociaciones que los designaron. El gobierno está representado por funcionarios designados por el secretario de salud, por el subprefecto o por el coordinador de salud de la subprefectura. En relación con los usuarios y los proveedores de servicios, públicos y privados, la definición de los sectores que serán representados y del número de asientos destinados a cada uno de ellos están determinados en las disposiciones internas. Estas disposiciones fueron definidas por los propios consejeros en el momento en que se instauró el consejo, y una vez establecido el reglamento pasó a tener estatuto de ley (Mendes, 2002). Así, por ejemplo, en el Consejo Municipal hay seis representantes de los movimientos sociales, cinco representantes de los movimientos comunitarios, dos de los sindicatos, dos de quienes sufren enfermedades crónicas y un representante de los discapacitados, pero no existe una clara justificación del porqué de esta distribución.

Los movimientos, asociaciones y sectores de la población definen sus candidatos y en una reunión abierta se formalizan los mandatos. Tanto en el caso del Consejo Municipal como en el de los Consejos de Gestión se divulgan las elecciones, y los técnicos del sistema de salud hacen el seguimiento al proceso de designación de los representantes. Este proceso es, no obstante, poco formalizado y casi no existen registros que permitan reconstituirlo. La divulgación de las elecciones aún es bastante restringida ya que ocurre, sobre todo, al interior de la red de salud y por medio de los gestores públicos, quienes informan a las asociaciones y movimientos populares que conocen. Sin embargo, durante el período, buena parte de las doscientas asociaciones⁹ que desarrollan actividades vinculadas a la salud en la región, no fue informada del proceso de escogencia de representantes para los Consejos de Salud.

Las informaciones obtenidas de las entrevistas a 69 consejeros municipales y de las subprefecturas¹⁰ muestran que los representantes de la sociedad civil, aun cuando no estén dentro de los habitantes más pobres de São Paulo, tienen niveles de ingreso y escolaridad significativamente más bajos que los de los representantes de los gestores y de los proveedores que participan en los consejos. Así, por ejemplo, 11 de los 16 representantes de los usuarios de la gestión 2000/2001 del Consejo Municipal de Salud no habían cursado más de ocho años de estudios; pero cinco de los ocho

representantes del gobierno tenían postgrados. En las subprefecturas, sólo uno, entre 42 consejeros de la sociedad civil entrevistados, había llegado a la universidad, aunque no llegó a terminar los estudios.

Entre los representantes de la sociedad civil, 75% eran mujeres. También había un gran número de consejeros municipales con más de 50 años de edad, quienes constituían el 78% del total, y muchos eran jubilados. Entre los 33 consejeros representantes de los usuarios entrevistados en los distritos, 20 votaron o tenían vínculos con el Partido de los Trabajadores (PT), y tres con el Partido Comunista de Brasil (PCB). De los 15 representantes del gobierno, 10 estaban afiliados al PT.

Un hallazgo importante fue el alto índice de presencia de los representantes de la sociedad civil en las reuniones del consejo. En el consejo municipal, durante la gestión 2000/2001, esos consejeros tuvieron un índice de presencia invariablemente más alto que el de los otros sectores sumados (Pozzoni, 2002).

De las 50 asociaciones entrevistadas, 30 existen desde la década de los 80, y entre las que tienen vínculos con los consejos, prevalecen aquellas cuyas actividades están orientadas a fines políticos y de información. De las 22 asociaciones entrevistadas que no mantienen vínculos con los consejos, sólo cinco sabían de su existencia.

La participación en los consejos está siendo garantizada, principalmente, por la presencia de mujeres y jubilados que tienen conexiones con asociaciones que existen desde hace ya bastante tiempo en la región. Esta participación ha ampliado el espacio de diálogo entre grupos sociales que en otra situación difícilmente discutirían políticas de salud. Aun así, cabe recordar que buena parte de las asociaciones entrevistadas que actúan en los distritos estudiados y tienen actividades relacionadas con la salud desconocían las actividades del consejo, y no hay registro de consejeros que no tengan alguna escolaridad.

Esta información sugiere que a partir de los consejos está tomando cuerpo un grupo de “nuevos incluidos” -los “excluidos organizados”-, que llegaron a esta situación, principalmente, a través de los vínculos que mantenían con los actores estatales. Grupos excluidos no organizados, o incluso grupos organizados, pero sin aquellos vínculos políticos, no llegan a participar. Así, junto a esta limitante que surge por la imposibilidad práctica de incluir a todos los sectores de la sociedad civil en el proceso de elegir a los representantes, se sumaron otras dos. Una de ellas, derivada de la forma por la cual se decidió quién debería actuar como representante¹¹, y la otra, del proceso de escogencia de los representantes¹². Ello contribuyó a que se propague un cuestionamiento a la legitimidad de los representantes, pero es importante observar que dicho cuestionamiento deriva mucho más del proceso de selección que se viene aplicando que de la ausencia de asociaciones civiles activas y potencialmente dispuestas a participar¹³. En tal sentido, cabe comentar que después de describir las actividades del consejo ante las veintidós asociaciones entrevistadas que no participan en sus actividades, ocurrió un solo caso de rechazo a priori de participar en sus actividades. Las demás asociaciones manifestaron su interés en hacerlo.

La cuestión de la legitimidad no es sencilla. En la democracia representativa tenemos un principio claro: una persona, un voto; pero aquí estamos pensando en otro tipo de representación que debe tener sus criterios y procedimientos definidos de forma tal que garanticen que los intereses de la sociedad civil organizada y de los grupos que han sido tradicionalmente excluidos del acceso a los servicios públicos de salud, ganen espacios en el proceso de formulación y gestión de la política de salud. Diversos criterios y procedimientos han sido propuestos en ese sentido. Una posibilidad es (1) identificar personas, grupos o asociaciones que representan intereses de alguna manera afectados por las políticas que serán implementadas. Schmitter (2001) describe este tipo de representación, que se aproxima bastante al que se tiene en los consejos, como de “*stake-holders*”. Otros autores sostienen que la representación sea organizada de manera de (2) reproducir el perfil socio demográfico de la población (Fishkin, 1995); de (3) representar las principales posiciones en disputa (Carpini ...[et al],

2003); de (4) hacer uso de principios de acción afirmativa, o de (5) ofrecer incentivos estructurales capaces de promover la participación de grupos vulnerables¹⁴ (Fung, 2003).

Los temas de la representación y de la legitimidad, bastante destacados en la literatura internacional, han tenido poco relieve en Brasil, llamando la atención el desfase que existe entre, por un lado, el dinamismo con que se acometió la multiplicación de los consejos de gestión -ya sean estatales, municipales, distritales o de unidad- y, por el otro, la casi ausencia de debate público en torno a las cuestiones procedimentales envueltas en la construcción institucional de aquellos espacios.

¿Cómo funciona?

Uno de los desafíos que se les ha impuesto a los consejos es la estructuración de sus procesos de trabajo. A diferencia de las decisiones gubernamentales, que son definidas a partir de una rígida jerarquía, o de las decisiones del sector privado, que están orientadas por el mercado, los consejos se plantean como arenas participativas donde se espera que las decisiones sean tomadas con base en un proceso de discusión pública y en el que prevalezca el mejor argumento. El supuesto en este tipo de arena es que los participantes son suficientemente independientes unos de otros como para que ninguno de ellos pueda imponer al otro sus propias soluciones, pero de tal forma interdependientes que todos perderían si no consiguen llegar a una solución (Schmitter, 2001).

La secretaría ejecutiva del consejo es responsable de la organización de las discusiones tanto en el consejo municipal como en los consejos de gestión, y casi siempre es ocupada por un funcionario público de salud. Estos funcionarios se valen de su experiencia personal para organizar el trabajo cotidiano del consejo, lo que ha conducido a la adopción de procedimientos muy variados y que en la mayoría de los casos no son los más adecuados a los efectos de promover la deliberación¹⁵ y la toma de decisiones. Ello ha contribuido al desorden frente a las numerosas solicitudes presentadas por los consejeros, quienes señalan la falta de organización de los debates en relación con el tiempo y los temas. Incluso manifiestan que están siempre denunciando problemas en el funcionamiento del día a día del sistema de salud, pero raramente hallan la forma de organizarse y contribuir a su solución. Igualmente, no se evidenció una mayor capacidad por parte del consejo para desempeñar un papel relevante en el proceso político de discusión y definición de la política de salud mediante la articulación de los poderes Ejecutivo y Legislativo y los diferentes niveles de gobierno. Con el fin de evaluar dicha influencia, fueron analizados dos procesos de gran importancia para la política de salud del Municipio durante el período: la creación de las autarquías y la implantación del Programa de Salud de la Familia (PSF).

El proyecto de las autarquías ampliaba la autonomía administrativa de los hospitales y ambulatorios municipales, los que dejarían de contratar servidores regidos por las normas de los funcionarios públicos municipales y pasarían a contratar por las de la CLT¹⁶. Este proyecto fue presentado por el secretario de salud ante el consejo en marzo de 2001. En el curso de los debates quedó claro que las posiciones del secretario y del consejo no coincidían, y a partir de entonces el consejo fue progresivamente apartado de las decisiones. Este proceso culminó con la aprobación del proyecto por la Cámara Municipal en diciembre del mismo año, sin que el consejo haya conseguido hacer públicas sus posiciones.

En el caso del Programa de Salud de la Familia (PSF), el secretario de salud y los consejos tenían la misma posición favorable a la ampliación, también en aquel mismo año, de su cobertura desde el 7,35% al 35% de la población del Municipio. Esta prioridad no fue, sin embargo, aceptada por la prefecta, quien decidió la desaceleración del programa.

Estos dos procesos evidencian el hecho de que el espacio político reservado a los consejos aún es bastante incipiente. No se trata de esperar que las posiciones de los consejos prevalezcan sobre las del secretario o de la prefecta, sino de reconocer que incluso siendo consultados sobre importantes

decisiones referentes a la política de salud del Municipio, cuentan con pocos recursos políticos para expresar su voz en el sistema político más amplio.

La percepción que tienen los consejeros en cuanto a la influencia limitada de los consejos sobre el sistema de salud no impide que un número significativo de entrevistados describa su participación como gratificante, ya sea porque permite el acceso a personas como ellas, que tienen escasa instrucción, o porque les abre el acceso a nueva información, o porque, incluso, el consejo es percibido como un espacio amigable, diferente de las pastorales, y comprometido con los esfuerzos por mejorar el Sistema Único de Salud¹⁷.

Este cuadro muestra una situación ambivalente en la que los consejos han tenido dificultades para definir una agenda propia, y todavía carecen de voz en el proceso político que define la política de salud; pero que, como contrapartida, han avanzado en el sentido de dar la palabra a aquellos que tienen menos conocimiento técnico y escolaridad.

Diversos autores (Schmitter, 2001; Montoya, 2002; Fung, 2003) argumentan que la capacidad de los foros participativos para contribuir a la definición de una agenda que exprese los intereses de los más desposeídos, puede ser robustecida mediante la utilización de metodologías que promuevan la capacidad de posicionamiento de los participantes que disponen de menor conocimiento técnico y recursos comunicativos. En esta línea, sugieren el uso de metodologías participativas en la que todo el grupo asume rotativamente funciones de liderazgo y coordinación, y donde se planifican y se evalúan colectivamente las actividades. En lo que se refiere al proceso de discusión, Carpini ...[et al] (2003) llaman la atención en el hecho de que éste puede ser organizado bajo dos modelos diferentes. Uno de ellos se basaría en la búsqueda del consenso, mientras que el otro enfatiza en la necesidad de articular las diferencias y promover el conflicto. Según los autores, si bien la discusión fomenta el interés en el debate, termina por favorecer a los grupos con más recursos, por lo que cabe una evaluación caso por caso del modelo más adecuado para cada situación. El contar con facilitadores entrenados en organizar procesos de discusión y de toma de decisiones que aseguren a todos los participantes el tiempo para hablar y expresarse, también puede lograr que el proceso sea más inclusivo.

En relación con la falta de voz en el proceso político, cabría evaluar de manera más cuidadosa los temas que son discutidos en los consejos, ya que todavía existe escasa reflexión sobre la naturaleza de la contribución que ellos pueden brindar para el mejoramiento del SUS. En definitiva, como apunta Fung (2003), algunas áreas se benefician poco de la participación por el hecho de requerir un conocimiento altamente especializado o porque los ciudadanos no cuentan con ningún saber o información distinguible. En aquellas áreas donde los ciudadanos poseen ventajas comparativas en relación con los políticos y los administradores, esto es, en aquellas donde pueden informar sus preferencias y valores, y comunicar el saber local, pueden esperarse beneficios significativos.

Se repite aquí la situación comentada anteriormente: el esfuerzo de multiplicación de los consejos no ha sido acompañado de la necesaria inversión en su desarrollo institucional. Pero en esta área hay una percepción mucho más clara de las limitaciones experimentadas por los actuales consejos, y el movimiento sanitarista propuso hace ya algún tiempo cursos de capacitación para consejeros como una forma de enfrentar las dificultades suscitadas por la asimetría de conocimientos técnicos y recursos comunicativos de los consejeros y de ampliar su participación en los procesos políticos (Carvalho, 1995). La multiplicación de los cursos de formación de consejeros que han sido promovidos por distintas instancias de gobierno es, en este sentido, un intento de enfrentar las limitaciones aquí descritas. En los próximos años se podrá verificar en qué medida dicho entrenamiento ha contribuido a que los consejeros puedan lograr definir formas de organizar el trabajo cotidiano que promuevan tanto la posibilidad de que todos se expresen como la organización de un proceso efectivo de toma de decisiones.

Conclusión

El Sistema Único de Salud (SUS) aún no ha alcanzado una oferta adecuada de servicios de salud -tanto en cantidad como en calidad- dirigida a los sectores más pobres de la población. En esta situación, los consejos fueron depositarios de la promesa de que podrían contribuir a lograr que la política de salud fuera más responsiva a los intereses y prioridades de aquellos sectores, en la medida que se les permitiera la participación en el proceso de formulación y gestión de la política de salud. Estos consejos fueron concebidos como un mecanismo representativo complementario a los ya existentes, y los consejeros debían representar a todos los que son afectados por la política pública de salud, pero en especial a aquellos que, teniendo necesidad de servicios públicos, no han tenido el acceso adecuado a ellos. Este proyecto, que articula la participación social y el mejoramiento del SUS, viene siendo discutido desde la década de los 80 por políticos, profesionales de la salud, burócratas y líderes de la sociedad civil, y ha sustentado la creación, en los últimos diez años, de millares de consejos en todo el país.

El material presentado en este artículo muestra que existe hoy en el Municipio de São Paulo una red de “incluidos en los consejos”, que cuenta con la participación de los “excluidos organizados” que mantienen ciertos vínculos políticos. En este sentido, el proceso de construcción de los consejos de salud en São Paulo se ha sustentado, sobre todo, en la alianza entre asociaciones que tienen una trayectoria de participación política con líderes políticos y gestores públicos vinculados al Partido de los Trabajadores. Los excluidos desorganizados, así como los organizados que no han logrado establecer dichos vínculos, continúan en la mayoría de los casos fuera de una red que, según Côrtes (2002), articula una gran variedad de centros de decisión y de comunidades políticas, que congrega académicos, profesionales y grupos de interés. Estos “excluidos organizados” están representados, principalmente, por mujeres, ancianos y personas de escasa escolaridad que participan regularmente en las reuniones mensuales de los consejos, un foro ubicado al interior del Poder Ejecutivo que disfruta, por ejemplo, del poder de aprobar o rechazar los planes y cuentas anuales presentados por la Secretaría Municipal de Salud.

En esta perspectiva, los consejos aparecen como un espacio donde se encuentran grupos de la sociedad civil, de la burocracia, de los profesionales de la salud y de los proveedores de servicio que difícilmente tendrían otra oportunidad para debatir la política de salud, y donde ha habido un proceso de inclusión de los grupos menos favorecidos. Estos aspectos positivos, sin embargo, no deben ocultar el hecho de que permanecen al margen de esos espacios un número significativo de asociaciones que actúan en las regiones bajo estudio y que tienen actividades relacionadas con la salud, así como los más pobres y analfabetos. Tampoco hay evidencias de que los consejos estén contribuyendo en la formación de una agenda que exprese las prioridades de los sectores más desposeídos o que estén desempeñando un papel relevante en el proceso político que define la política de salud.

Este cuadro muestra, por un lado, el éxito de las autoridades públicas comprometidas con la idea de la participación social que, en conjunto con sectores movilizados de la sociedad civil, lograron organizar un número importante de consejos en un período de tiempo bastante corto, y disponiendo de un presupuesto modesto; y, por otro lado, la falta de capacidad de esos consejos para influir en el rumbo del SUS. Esta situación refleja la falta de concordancia que existe entre el esfuerzo realizado por ciertos grupos para crearlos y garantizar su arraigo institucional al interior del Poder Ejecutivo, y la calidad de las instituciones que han sido creadas. Esta ausencia de concordancia resulta en parte del propio proceso de diseminación de los consejos, realizado apresuradamente y sin mucha preocupación por atender los requisitos de una institución política que pretende reforzar la representación de los sectores más pobres. Por ello, hoy tenemos procesos de escogencia de consejeros muy dominados por ciertas redes asociativas y partidistas, que invierten poco en metodologías de trabajo que favorezcan la inclusión de los más vulnerables en sus procesos de decisión.

Como se señaló anteriormente, parte de este diagnóstico fue hecho hace ya algún tiempo por el movimiento sanitarista, que propuso cursos de capacitación de consejeros para enfrentar las dificultades relacionadas con la asimetría de conocimientos entre los participantes (Carvalho, 1995). También hace ya un tiempo se comprendió la importancia de definir una agenda que pueda beneficiarse de la participación social, pero poco se avanzó en su definición. Los procesos de escogencia de representantes han recibido poca atención hasta el momento. El problema es complejo; distintos autores han propuesto formas de organizar la representación en las instituciones participativas de modo de garantizar la presencia de los sectores más vulnerables (Fishkin, 1995; Schmitter, 2001; Carpini ...[et al], 2003; Fung, 2003). La cuestión de la legitimidad democrática persiste, sin embargo, pues en ninguna de aquellas propuestas se asegura a todos los afectados por la política en cuestión la oportunidad de ver sus intereses representados, lo que puede llevar a una situación en la que se reforzaría la exclusión de aquellos sectores que no estuvieran representados en esos consejos.

Si no fuera por los costos prohibitivos se podría proponer la adopción de elecciones universales como posible antídoto para contener el riesgo de que esos trazos discretos, pero expuestos al totalitarismo, prosperen. En las actuales condiciones, sin embargo, la adopción de elecciones universales para atender a toda la gama de instituciones participativas recién creadas implicaría costos tan elevados que ya de antemano conducirían el proyecto al fracaso. Otra posibilidad consiste en presionar por la democratización de estos espacios, llamando la atención en la importancia de publicitar y formalizar los procedimientos de escogencia de los representantes, y de continuar invirtiendo en la democratización de los procesos de discusión y decisión internos de los consejos. Pero también aquí los costos son altos.

Aquellos que introdujeron la participación social en el proyecto constitucional parece que no se dieron cuenta, al menos en aquel momento, de cuán costoso es la construcción de instituciones que, atendiendo a los requisitos de una institución democrática, sean capaces de bajar los costos asociados a la participación política de los sectores más pobres y vulnerables. Hoy la situación está más clara. Resta saber si los actores actualmente envueltos en este proceso se sentirán motivados y en condiciones de asumir dichos costos. La respuesta se dará en la esfera de la política, pero el esfuerzo realizado en estos últimos años para la construcción de instituciones participativas y las promesas que siguen asociadas a este proyecto autorizan a hacer conjeturas sobre la ampliación del espectro de actores sociales, estatales y políticos motivados a participar en su concreción.

Notas

¹ La adopción en Brasil, a fines de la década de los años 80, de un programa de política social comprehensiva sorprendió a muchos analistas, pues en ese período crecía la apuesta al mercado en cuanto instrumento capaz de mitigar las distorsiones y dificultades experimentadas por los Estados de bienestar en diferentes países del mundo (Cornwall y Gaventa, 2001); así también las distorsiones que existían en el gasto social ya eran bien conocidas en la medida en que parte importante de ese gasto financiaba pensiones, educación universitaria y servicios de salud de alta complejidad dirigidos a sectores relativamente acomodados de la población, y no se lograba promover una mejora substancial en la calidad de los servicios básicos de educación y salud suministrados por el Estado (IPEA, 2001).

² Los sanitaristas organizaron el Movimiento para la Reforma Sanitaria, responsable de la sistematización y movilización en torno al proyecto del Sistema Único de Salud (SUS) que garantizara el derecho universal a la salud a partir de un sistema descentralizado, jerarquizado e integrado.

³ Le corresponde a los consejos de salud municipal, estadual y nacional la aprobación de los planes y cuentas anuales presentados respectivamente por las secretarías municipal y estadual y por el Ministerio de la Salud. Si las cuentas o los planes de la esfera municipal no fueran aprobados por los respectivos consejos, el municipio no recibirá los recursos correspondientes del Ministerio de Salud. Los consejos distritales, que existen en las grandes metrópolis, también prestan asistencia a las

secretarías municipales en la planeación, en el establecimiento de prioridades y en la auditoría de cuentas, pero no tienen poder de deliberación, pues no cuentan con un mandato constitucional para ello.

⁴ Los indicadores de internación hospitalaria fueron calculados a partir del número de habitantes de cada subprefectura que fueron internados, y no del número de internaciones que fueron ofrecidas por los hospitales de esas subprefecturas.

⁵ Se encontró una relación positiva y significativa entre el número de consultas básicas por habitante/año y años de estudio (correlación de Pearson = 0,444) e ingreso (0,337) de los jefes de hogar en los distritos. También se encontró una relación positiva y significativa entre el gasto SUS per cápita y la escolaridad (0,439) y el ingreso promedio (0,421) de los jefes de hogar en los distritos.

⁶ Estos datos fueron extraídos entre 2000 y 2002, cuando la ciudad fue dividida en 41 distritos de salud, que correspondían a los 41 consejos distritales. A mediados de 2003, la ciudad fue dividida en 31 subprefecturas y los consejos distritales fueron absorbidos por aquéllas, y pasaron a llamarse consejos de gestión.

⁷ Las asociaciones que no tenían un vínculo con los consejos fueron seleccionadas del catastro de asociaciones de la Zona Este, suministrado por el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) a través de un CD, en el año 2000.

⁸ Este material está disponible en el Banco de Entrevistas del CEBRAP.

⁹ Catastro de SEBRAE disponible en CD.

¹⁰ Estos datos se refieren a consejeros de la gestión municipal de 2000/2001 y 2002/2003, y de los consejeros distritales de la gestión 2002/2003.

¹¹ Nos estamos refiriendo, por ejemplo, al caso citado en el texto donde los propios consejeros municipales definieron qué sectores deberían estar representados en los consejos y cuántos asientos debería ocupar cada uno de ellos.

¹² Nos referimos aquí a la escasa divulgación que hubo en la región sobre el proceso de escogencia.

¹³ Una investigación sobre el asociativismo en São Paulo mostró que el 5% de la población participa en asociaciones populares. En las entrevistas se destacó, a su vez, que la mayoría de los líderes de las asociaciones entrevistadas que no participan en el consejo no sabían de su existencia, pero una vez informados se mostraron dispuestos a participar.

¹⁴ Estos incentivos derivan de los bienes que pueden ser ofrecidos a través de procesos participativos, para que sean disfrutados por la comunidad y no individualmente como bienes privados.

¹⁵ Según Dryzek (2001), “la esencia de la deliberación es que los argumentos tanto a favor y en contra de las decisiones colectivas deben ser defendidos ante quienes están sujetos a estas decisiones en términos de que puedan ser aceptadas por estos individuos”.

¹⁶ La Consolidación de las Leyes Laborales (CLT) regula las relaciones de trabajo en el sector privado.

¹⁷ Entrevistas a los consejeros por el proyecto. Banco de Entrevistas del CEBRAP.

Bibliografía

- Abers, Rebecca (2000), *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Boulder, Westview.
- Abrasco (1993), “Relatório final da oficina: incentivo à participação popular e controle social em saúde”, Brasília, Associação Brasileira de Pós Graduação em Saúde Coletiva (Série Saúde e Movimento, N° 1).
- Andrade, I. A. L. (1998), “Descentralização e poder municipal no nordeste: os dois lados da moeda”, en *O orçamento dos municípios do nordeste brasileiro*, J. A. Soares (org.), Brasília, Paralelo 15.
- Avritzer, Leonardo (2003), “O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico”, en *A inovação democrática no Brasil*, L. Avritzer y Z. Navarro (eds.), São Paulo, Cortez Editora.
- Bógus, Cláudia M. (1998), *Participação popular em saúde: formação política e desenvolvimento*, São Paulo, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo.

- Boschi, Renato (1999), “Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador”, en *Dados: Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 42 N° 4, Rio de Janeiro, pp. 528-553.
- Carneiro, Carla Bronzo L. (2002), “Conselhos: uma reflexão sobre os condicionantes de sua atuação e os desafios de sua efetivação”, en *Informativo CEPAM*, Vol. 1 N° 3, São Paulo, março, pp. 62-70.
- Carpini, Michael X. Delli; Cook, Fay Lomax; y Jacobs, Lawrence R. (2003), “Talking Together: Discursive Capital and Civic Deliberation in America”, paper presented at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, April.
- Carvalho, A. I. (1995), *Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Federação dos Órgãos para Assistência Social.
- Coelho, Vera Schattan P. (2002), “Deliberative Fora and the Democratisation of Social Policies in Brazil”, en *IDS Bulletin*, Vol. 33 N° 2, Brighton, April.
- _____ (2004), “Brazil’s Health Councils: the Challenge of Building Participatory Political Institutions”, en *IDS Bulletin*, Vol. 35 N° 2, Brighton, April.
- Coelho, Vera Schattan P. y Pedroso, Marcel (2002), “Distribuição de serviços públicos de saúde no município de São Paulo”, en *Novos Estudos*, N° 64, São Paulo, novembro, pp. 142-152.
- Cohn, A.; Elias, P.; y Jacobi, P. (1993), “Participação popular e gestão de serviços de saúde: um olhar sobre a experiência do município de São Paulo”, en *Revista Saúde em Debate*, N° 38, Rio de Janeiro, março.
- Cornwall, Andrea y Gaventa, John (2001), “From Users to Choosers to Makers and Shapers: Repositioning Participation in Social Policy”, Brighton, Institute of Development Studies (IDS Working Paper, N° 127).
- Côrtes, Soraya M. Vargas (2002), “Participação em conselhos municipais de políticas públicas: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities”, documento presentado en el XXVI Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Caxambu, 22 a 26 de outubro.
- Dryzek, John S. (2001), “Legitimacy and Economy in Deliberative Democracy”, en *Political Theory*, Vol. 29 N° 5, London, October.
- Fishkin, James (1995), *The Voice of the People*, New Haven, Yale University Press.
- Fung, Archon (2003), “Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences”, en *Journal of Political Philosophy*, Vol. 11, Malden.
- Fung, Archon y Wright, Erik Olin (2002), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London, Verso.
- Heller, Patrick (2001), “Moving the State: the Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre”, en *Politics and Society*, Vol. 29 N° 1, Los Altos, March, pp. 131-163.
- IPEA (2001), *Boletim Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*, N° 2, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Marquetti, Adalmir (2003), “Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre”, en *A inovação democrática no Brasil*, L. Avritzer y Z. Navarro (eds.), São Paulo, Cortez Editora.
- Mendes, Áquilas Nogueira (2002), “Gestão descentralizada das políticas sociais e democracia local”, en *Informativo CEPAM*, Vol. 1 N° 3, São Paulo, março, pp. 17-26.
- Mercadante, Otávio (2000), “Conselhos municipais de saúde”, en *Informativo CEPAM*, Vol. 1 N° 3, São Paulo, março, pp. 41-44.
- Montoya, Mariana C. (2002), *Political Legitimacy of Deliberative Institutions: the Case of the Family Health Programme*, Brighton, Institute of Development Studies, mimeo.

- Pozzoni, Barbara (2002), *Citizen Participation and Deliberation in Brazil: the Case of the Municipal Health Council of São Paulo*, Brighton, Institute of Development Studies, mimeo.
- Schmitter, Philippe C. (2001), *Participation in Governance Arrangements*, Florence, European University Institute, mimeo.
- Sposati, A. y Lobo, E. (1992), “Controle social e políticas públicas”, en *Cadernos de Saúde Pública*, Vol. 4 N° 8, Rio de Janeiro.
- Tendler, Judith (1998), *Good Government in the Tropics*, Rio de Janeiro, Renavam, Fundação Escola Nacional de Administração Pública.
- Viana, A. L. (1998), “Desenho, modo de operação e representação dos interesses do sistema municipal de saúde e os conselhos de saúde”, en *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, Vol. 3 N° 1, Rio de Janeiro.

La programación participativa del presupuesto en el Perú: primeras lecciones de un proceso de concertación*

Nelson Shack Yalta

Introducción

Luego de ocho intentos fallidos por lograr la descentralización económica, política y administrativa del país a lo largo de sus más de 180 años de historia republicana, en el Perú se ha iniciado un nuevo proceso de descentralización, que conduzca a su vez a un proceso de modernización del Estado y reforma de la administración pública, claramente marcado -a diferencia de los procesos de cambio anteriores que en muchos aspectos fueron implementados de manera unilateral por las autoridades del gobierno central- por la activa participación de la ciudadanía y el desarrollo de espacios de diálogo y concertación entre los distintos actores involucrados: gobierno nacional, gobiernos regionales, gobiernos locales, representantes de la sociedad civil, del sector privado y de la cooperación internacional.

Una de las herramientas que se ha decidido utilizar en este complejo proceso de acercar las posiciones de los distintos actores ha sido el presupuesto participativo, el cual no sólo constituye un cambio en la operatividad presupuestaria, sino una reforma silenciosa que viene promoviendo un cambio en la cultura organizacional de las instituciones públicas respecto a cómo planear y elaborar presupuestos en el marco de un proceso abierto y participativo, que logra consensos básicos entre los distintos actores en torno a las prioridades de inversión en condiciones de escasez, y contribuye a acercar las preferencias de la ciudadanía y las prioridades del gasto público, fortaleciendo la democracia en el país.

Esta participación le ha otorgado a los presupuestos un nivel de legitimidad social que nunca antes tuvieron, induciendo a la modificación sustancial del arreglo jurídico e institucional del Estado para contemplar la participación de la sociedad en el proceso de asignación de recursos públicos. En efecto, en menos de tres años se ha reformado el capítulo XIV de la Constitución Política del Perú, sobre descentralización, y se han aprobado nuevas leyes de bases de la descentralización, de gobiernos regionales, y de municipalidades, así como una ley específica sobre presupuesto participativo.

Esta reforma está contribuyendo a su vez a transformar la relación entre el Estado y la sociedad civil, introduciendo formalmente en el ámbito de la gestión pública una nueva forma de comprender y ejercer la ciudadanía en el marco de un ejercicio creativo y complementario de mecanismos de democracia directa y democracia representativa en cada nivel de gobierno, donde la concertación política y la aplicación de criterios de viabilidad técnica y rentabilidad socioeconómica de las acciones que se determinan en el proceso de toma de decisiones se presentan de manera explícita.

En este orden de ideas, es conveniente efectuar una evaluación de los primeros resultados del proceso de planeamiento y programación participativa del presupuesto en el Perú, extrayendo algunas lecciones respecto a la efectividad del proceso y de los instrumentos de concertación política que subyace a esta reforma. A continuación se presenta una evaluación preliminar de este proceso, la cual ha sido estructurada en tres capítulos.

El primero de ellos, bajo el encabezado “Algunas precisiones conceptuales”, establece las definiciones básicas referidas al proceso de participación ciudadana, al tiempo que señala las particularidades para el caso peruano y menciona los principales hechos normativos de dicho proceso; en el segundo capítulo, titulado “El proceso de programación participativa”, se describe brevemente los detalles del proceso de planeamiento concertado y presupuesto participativo llevado a cabo en el Perú durante los últimos dos ejercicios fiscales, así como los resultados obtenidos; finalmente, en el capítulo

(*) Versión revisada del documento presentado en 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.

tercero, bajo el rótulo de “Primeras lecciones aprendidas”, se ensayan preliminarmente algunas conclusiones y recomendaciones respecto a este proceso.

I. Algunas precisiones conceptuales

A medida que el Estado ha ido creciendo e involucrándose en nuevas áreas de acción, se han generado iniciativas para establecer relaciones más estrechas entre las entidades de los gobiernos locales y de ámbito regional con la administración central. En este proceso de reforma institucional, de delegar poderes, la modernización del Estado se ha constituido en uno de los ejes fundamentales, dentro del cual la descentralización en general, y los mecanismos de concertación de decisiones participativas a través de los presupuestos participativos, en particular, se han convertido en una herramienta que busca cambiar la forma cómo el Estado se relaciona con los ciudadanos, esto es, la posibilidad de la participación de las mayorías en el diseño, construcción, seguimiento y control de las decisiones y políticas públicas a ser aplicadas en sus jurisdicciones.

De hecho, la institucionalización de la participación ciudadana en las decisiones públicas es, sin duda, un fenómeno nuevo en nuestra realidad. Antes de continuar, conviene tener en cuenta que, tal como lo exponen Denche y Alguacil (1993), la participación puede ser entendida en el sentido integrador de “ser partícipe de”, es decir recibir o disponer de servicios, o en el de “tomar parte en”, que se refiere a la capacidad colectiva para promover iniciativas de dinamización de la vida social, lo que supone una profundización de la práctica participativa. O más extensamente, siguiendo a Revello (1999), se puede pensar en las distintas dimensiones de la participación: como expresión de las demandas sociales, como estrategia de cooperación, como proceso de articulaciones institucionales y sociales, como una dimensión del control o como una estrategia de concertación para el desarrollo.

Respecto a los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, algunos autores, como Font y otros (2000), señalan que a pesar de las muchas limitaciones que siguen existiendo, ya por la resistencia de algunas autoridades a abrir procesos participativos que no les ofrecen garantías de control sobre los resultados, y en el caso extremo por la falta de interés de los ciudadanos, durante las últimas décadas se ha desarrollado una creciente presencia de diversos mecanismos que permiten la participación ciudadana en la administración pública con funcionamientos y resultados muy dispares, que tienen en común el pretender escuchar a los ciudadanos a la hora de definir las políticas públicas desde sus respectivos ámbitos.

En este contexto, puede definirse el Presupuesto Participativo como un proceso que fortalece las relaciones Estado-sociedad, mediante el cual se establecen las prioridades sobre las acciones a implementar en el nivel de gobierno regional o local así como la asignación de los recursos necesarios, con la participación de la sociedad organizada, generando compromisos de los actores públicos y privados para la consecución de los objetivos estratégicos, constituyendo el reflejo financiero del Plan de Desarrollo Concertado para el año fiscal en curso.

El proceso participativo que viene desarrollándose en el Perú, a diferencia de otras experiencias en las cuales éste se ha desarrollado como política de gobierno focalizado en un determinado espacio local, se constituye en una experiencia de gestión que, además de haber sido considerada como obligatoria en la normatividad vigente, conceptúa su realización no sólo en el ámbito local o distrital, sino que la relaciona al ámbito provincial y regional, esto es, una política de Estado que en cada espacio ha considerado la visión de desarrollo nacional, convirtiéndose en una experiencia de gestión conjunta de recursos.

La importancia del proceso del presupuesto participativo radica en la institucionalidad que adoptan las decisiones que se toman durante las diferentes secuencias en las que éste se realiza, en especial cuando se formalizan los acuerdos que posteriormente son considerados en los presupuestos institucionales de los gobiernos regionales o gobiernos locales al momento de su aprobación. Los resultados del proceso participativo de los presupuestos pasan a ser parte de los presupuestos

institucionales, con lo cual se convierten formal y legalmente en acciones a considerar dentro del proceso presupuestario del sector público.

En un primer momento, los acuerdos adoptados se consideran en la fase de programación presupuestaria. Una vez que se aprueban los presupuestos institucionales pasan a ser parte de los objetivos y metas que integran dichos presupuestos; y luego continúa el proceso presupuestario con las fases de ejecución y evaluación; es responsabilidad de las autoridades, durante el proceso presupuestario, la ejecución de los acuerdos adoptados en los procesos participativos de los presupuestos.

Al respecto, tal como lo plantea Cardozo, citado por Revello (1999), cuando las autoridades asumen la responsabilidad de llevar adelante el proceso, no sólo es importante “decidir” en nombre y para los ciudadanos que las han elegido, sino también “explicar” el porqué de esas decisiones, así como “escuchar”, recibir “señales” acerca de la oportunidad de esas decisiones y sobre cómo cambiar o modificar las políticas o programas en curso. De hecho, el principal potencial de los procesos participativos es el de considerar, dentro de su naturaleza, un nuevo estilo de ejercicio del poder, de estimular “el cambio de juego, el pase de un juego de reclamación de valores a uno de creación de valores”.

No sólo la forma de su realización sino los mecanismos propuestos para su desarrollo y legitimación en las decisiones, convierte a los ciudadanos a través de su participación en actores importantes del proceso. Del mismo modo, los aportes de actores no públicos, esto es, el esfuerzo de cooperación público-privada para el financiamiento de las acciones priorizadas en el proceso, permite comprender cuál es la importancia de los documentos de los Presupuestos Participativos, ya que en éstos se registran no sólo los aportes que realizarán los gobiernos regionales o gobiernos locales, según sea el caso, sino el aporte de la sociedad en su conjunto (desde materiales y mano de obra aportados por la sociedad hasta los recursos provenientes de las transferencias del gobierno nacional).

Es a través de los Presupuestos Participativos que, bajo diferentes formas organizativas, se está coadyuvando al ejercicio pleno de una ciudadanía moderna y responsable. En efecto, aunque en los últimos años en diversos lugares del Perú se han fortalecido las instancias de participación ciudadana, esto es, los espacios de encuentro entre la sociedad civil y los gobiernos regionales y locales (se pueden encontrar las asambleas ciudadanas, las audiencias públicas, los comités vecinales, las mesas de diálogo, las mesas de concertación de lucha contra la pobreza), los procesos de diálogo y concertación establecidos en el marco de los planes concertados de desarrollo y los presupuestos participativos, vienen constituyéndose en el principal instrumento de participación de la comunidad en la gestión pública del presupuesto, por el nivel de convocatoria que tienen. Allí se refleja el compromiso de los niveles subnacionales de gobierno de hacer lo que la población debidamente representada decida, y se constituye en instrumento primordial para mejorar las barreras burocráticas entre Estado y sociedad civil y construir una ciudadanía activa.

Dicha participación, así como los mecanismos para hacerla efectiva, si bien han sido experimentados anteriormente con el apoyo y cooperación de ciertas entidades y organizaciones civiles en algunas municipalidades¹, fueron hasta ahora escasamente desarrollados desde la administración pública central.

El primer paso hacia el fortalecimiento de la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas desde el gobierno central se realizó mediante la reforma silenciosa del presupuesto, a través del desarrollo de los trabajos iniciados desde fines del 2001 para la realización de la “Operación piloto de planeamiento y programación participativa del presupuesto del sector público para el año fiscal 2003 en materia de gastos de inversión”. El presupuesto se convirtió en una herramienta de gestión e instrumento de programación económica y social que permitió procesar cuantitativamente, en un escenario fiscalmente restrictivo, las crecientes demandas sociales (especialmente en materia de

inversión) de los pueblos del Perú y los compromisos de los distintos actores (públicos y privados) para su atención progresiva a lo largo de los siguientes años en consideración a los acuerdos adoptados².

Posteriormente, el tema de los planes y de los presupuestos participativos en los niveles subnacionales de gobierno ha sido institucionalizado mediante la Ley N° 27680 -Ley que modifica la Constitución Política del Perú, en el capítulo referido a la descentralización-, la Ley N° 27783 -Ley de Bases de la Descentralización-, la Ley N° 27867 -Ley Orgánica de Gobiernos Regionales-, y la Ley N° 27972 -Ley Orgánica de Municipalidades.

En agosto de 2003, el Congreso de la República aprobó la Ley N° 28056 -Ley Marco del Presupuesto Participativo-, y mediante el Decreto Supremo N° 171-2003-EF, su Reglamento; se le otorga así mayor legitimidad al proceso que se venía impulsando desde el año 2002, al establecerse con dicha normatividad los principios rectores para el desarrollo de los mecanismos y estrategias de participación efectiva de la sociedad civil en la programación de los presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos de los gobiernos regionales y locales.

Con dicha normativa, que regula la intervención de la población en las etapas de programación y definición de los planes de sus respectivas circunscripciones, se garantiza formalmente la participación de los ciudadanos en las decisiones respecto al destino y la gestión de los recursos públicos que se aplican a través de los presupuestos.

II. El proceso de programación participativa

En el marco de lo señalado, es el componente participativo de la descentralización, constituido por los presupuestos participativos, el que más progresos ha alcanzado en su institucionalización a pesar de algunas dificultades advertidas en su desarrollo. No cabe duda que los avances en el proceso -que aún no son percibidos por todos los ciudadanos como se hubiera deseado- han originado que las relaciones entre el Estado y la sociedad en los ámbitos regional y local se hayan modificado, habiéndose producido, de alguna manera y en diferentes grados, procesos en los que la opinión y la participación de los ciudadanos son consideradas en las decisiones respecto al destino de los recursos públicos que manejan los gobiernos regionales y gobiernos locales.

A continuación se presenta una síntesis apretada de cómo se ha realizado y qué resultados se han obtenido del proceso de programación participativa del presupuesto en el Perú durante los años 2003 y 2004.

A. La operación piloto 2003

Durante el proceso de programación del presupuesto del sector público correspondiente al año fiscal 2003, se introdujo, además de cambios metodológicos importantes, la consideración de una innovación trascendental respecto a la forma tradicional de concebir los presupuestos públicos, lo que ha contribuido a una mayor transparencia, utilidad y legitimidad de este instrumento de política económica.

Este elemento nuevo, considerado en el presupuesto 2003, está referido al proceso de presupuesto y planeamiento participativo en materia de gastos de inversión, en el cual participaron todos los departamentos del país, y luego del cumplimiento de una evaluación y procedimientos técnicos, se seleccionó a los departamentos que participarían en la operación piloto de priorización de sus proyectos de inversión a considerar en el presupuesto del sector público de 2003.

Por primera vez en cada departamento del Perú, los grupos representativos de la sociedad procesaron las demandas de los distintos sectores de la sociedad, estableciendo consenso sobre las prioridades de cada lugar y creando conciencia en la tarea de buscar y generar nuevos recursos para el desarrollo del país.

Programación participativa del presupuesto 2003

A fines del año 2001 se iniciaron, desde la Dirección Nacional del Presupuesto Público, los trabajos conceptuales respecto a la manera de cómo considerar los procesos participativos en la elaboración del presupuesto del sector público. Ello condujo a que en el mes de mayo de 2002 se aprobara mediante la Resolución Directoral N° 022-2002-EF/76.01, un instructivo conteniendo las pautas para el desarrollo de una operación piloto para el planeamiento y programación participativa del presupuesto del sector público para el año fiscal 2003 en materia de gastos de inversión.

En realidad, si bien a nivel de algunos gobiernos locales ya se venían experimentando los procesos participativos, es a partir de la aprobación del referido Instructivo N° 001-2002-EF/76.01 que se dieron las pautas para el desarrollo de la operación piloto de planeamiento y programación participativa del presupuesto del sector público para el año fiscal 2003 en materia de gastos de inversión. Se dio así, desde el gobierno nacional, el primer paso hacia una reforma silenciosa del presupuesto, convirtiéndolo en una herramienta de gestión e instrumento de programación económica y social que no sólo ha permitido contar con un nuevo elemento en la operatividad presupuestaria al haber introducido un cambio en la cultura organizacional de las instituciones públicas respecto a cómo planear y elaborar presupuestos en el marco de un proceso abierto y participativo, sino también ha permitido conciliar de una manera concertada las preferencias de la ciudadanía y las prioridades del gasto público a cargo de las entidades regionales y locales, las cuales se reflejaron en los Planes de Desarrollo Departamentales Concertados (PDDC).

De los 24 departamentos, dos de ellos (Arequipa y Lambayeque) no llegaron a presentar sus correspondientes PDDC; calificando nueve (Amazonas, Huánuco, Huancavelica, Junín, Moquegua, Pasco, Puno, Tacna y San Martín) para la operación piloto de planeamiento y programación participativa del presupuesto del sector público en materia de gastos de inversión para el año fiscal 2003, cuyo propósito fue determinar los proyectos en ejecución y los nuevos que la sociedad regional estimara conveniente priorizar para su desarrollo durante el ejercicio 2003, los mismos que se incluirían en el Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2003.

En ese sentido, la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2003 (Ley N° 27879), a diferencia de años anteriores, amplió su cobertura, incorporó mejoras metodológicas importantes, consideró las preferencias de los distintos actores en la determinación de las prioridades del gasto de inversión, y sentó las bases para el inicio responsable y gradual del proceso de descentralización fiscal al haber asignado los recursos distinguiendo los tres niveles de gobierno.

Respecto al proceso, cabe señalar algunos elementos considerados en la realización de la operación piloto para el planeamiento y programación participativa del presupuesto en materia de gastos de inversión:

En primer lugar, se estimó conveniente determinar la restricción presupuestaria global de recursos que por la fuente de financiamiento de recursos ordinarios se destinarían para los proyectos de inversión de alcance regional y local; estimándose a nivel regional un monto total global de S/. 1.294 millones.

En segundo lugar, para determinar los montos de recursos correspondientes a cada región que podrían destinarse a gastos de inversión, se consideró los niveles de pobreza de cada región. Para ello se utilizó el índice de severidad de la pobreza, que resultó de ponderar la tasa de severidad de la pobreza de cada departamento por su respectiva población, determinado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) del último trimestre del año 2001.

Esta distribución permitió que por primera vez en el presupuesto del Perú, se asignen los gastos de capital a nivel regional bajo un criterio de pobreza explícito. El monto asignado constituyó todo el gasto de capital que se ejecutaría, tanto para el financiamiento de proyectos nuevos como de aquellos

en ejecución que la sociedad regional decidiera debían continuarse y reflejados en los Planes de Desarrollo Departamentales Concertados (PDDC).

Estos PDDC se constituyeron en instrumentos orientadores para la determinación de los objetivos institucionales, y en ellos se reflejaron los resultados obtenidos en la discusión de las prioridades de gasto en materia de inversión, coherentes con los objetivos estratégicos y la visión del desarrollo y competitividad departamental.

Resultados obtenidos en la Operación Piloto

Al momento de haber vencido el plazo de presentación de los PDDC, 22 departamentos presentaron dichos planes. Se precisó que todos los departamentos que, por su grado de madurez en el proceso de concertación y las capacidades técnicas e institucionales existentes, lograran entregar satisfactoriamente antes del 15 de junio de 2002, a través de los Consejos Transitorios de Administración Regional respectivos, su PDDC a la Dirección Nacional del Presupuesto Público y a la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas, así como al Comité Ejecutivo Nacional de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, serían considerados en la operación piloto de planeamiento y programación participativa del presupuesto del sector público para el año fiscal 2003 en materia de gastos de inversión³.

Calificaron en la operación piloto nueve de los 22 departamentos que presentaron sus PDDC (Amazonas, Huánuco, Huancavelica, Junín, Moquegua, Pasco, Puno, Tacna y San Martín), a los cuales se les había asignado S/. 433 millones. En tal sentido, este proceso permitió para estos nueve departamentos, considerar en el Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público correspondiente al año 2003, los proyectos que la sociedad priorizó concertadamente para su desarrollo. La información respecto al desarrollo de esta primera etapa del proceso fue remitida por la Dirección Nacional del Presupuesto Público a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República.

De los S/. 433 millones asignados a los departamentos que calificaron para la operación piloto, se comprometió, a agosto de 2002, cuando se presentó el Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público del Año Fiscal 2003 al Congreso de la República, recursos para gastos de inversión regional por la suma de S/. 118 millones, quedando un saldo de S/. 315 millones para dichos departamentos, a los cuales se podría acceder hasta diciembre de 2002 para el financiamiento de los proyectos priorizados que cumplieran con los procedimientos establecidos por el Sistema Nacional de Inversión Pública.

A diciembre de 2002, estos nueve departamentos comprometieron S/. 99 millones adicionales a los S/. 118 millones comprometidos hasta agosto de 2002, los cuales se atendieron progresivamente durante el año 2003 para financiar la ejecución de los proyectos priorizados y calificados como viables de acuerdo con el Sistema Nacional de Inversión Pública.

De esta manera, la operación piloto constituyó un primer paso hacia la recuperación de la cultura del planeamiento regional, que ha permitido, mediante la experiencia resultante de los talleres efectuados, construir metodologías y acuerdos institucionales que vienen haciendo posible consolidar sistemáticamente los mecanismos de participación, concertación, consulta y vigilancia ciudadana, en el manejo del conjunto de los recursos públicos escasos reflejados en el presupuesto.

B. El presupuesto participativo 2004

Durante el año 2003, cuando se realizaban los trabajos de preparación para el proceso de programación, formulación y aprobación de los presupuestos institucionales de los gobiernos regionales y gobiernos locales correspondientes al año fiscal 2004, la Dirección Nacional del Presupuesto Público, con el objeto de continuar promoviendo la participación de los ciudadanos en la identificación de los problemas de la comunidad y de sus posibles soluciones, aprobó el Instructivo para el Planeamiento del

Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo. En él se establecieron los lineamientos y pautas metodológicas que permitiesen orientar a los gobiernos regionales y locales a nivel provincial y distrital en la priorización de manera participativa y concertada de sus gastos, con especial incidencia en el gasto de inversión, de manera consistente con la disponibilidad de recursos públicos para el año fiscal 2004, en el contexto de un proceso general de planeamiento, programación y presupuestación que vincule armoniosamente las acciones en el corto, mediano y largo plazo, así como los planes y presupuestos en cada nivel de gobierno.

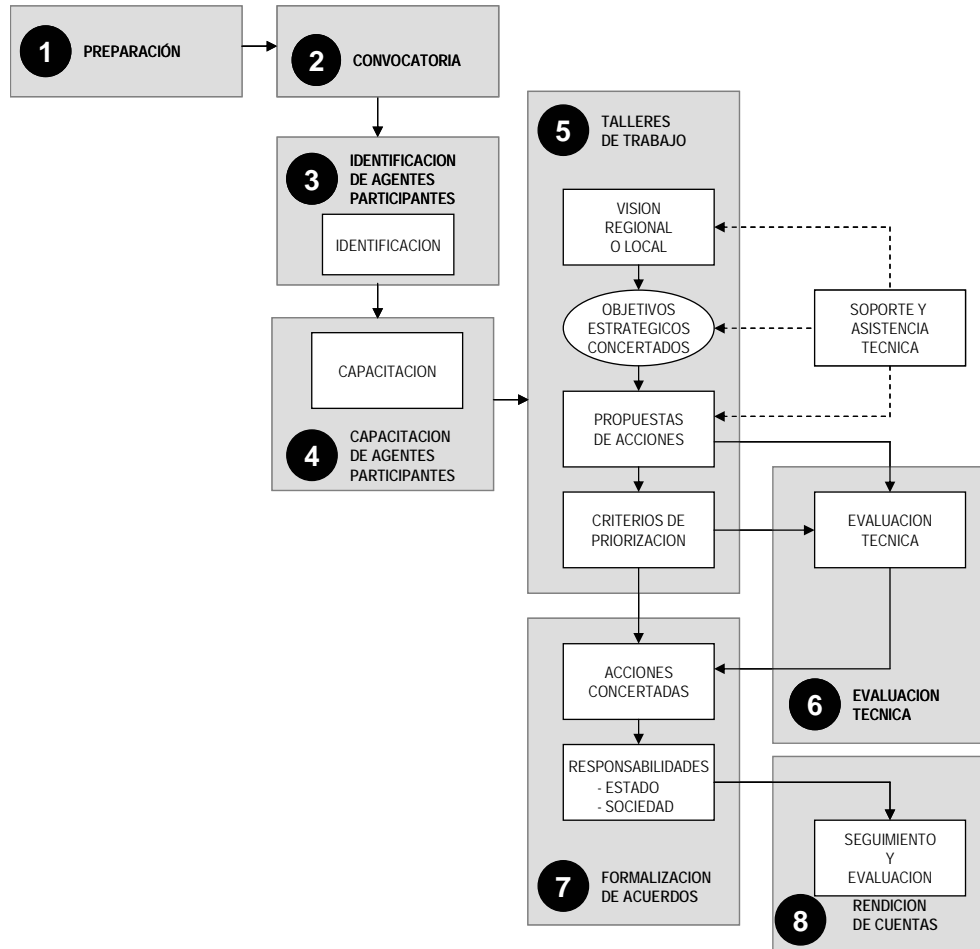
Cabe recordar que fue en el transcurso de dicho año, en agosto de 2003, cuando se aprobó la Ley Marco del Presupuesto Participativo (Ley N° 28056), y el Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo (Decreto Supremo N° 171-2003-EF).

A diferencia del proceso correspondiente al año anterior, el Instructivo para el Planeamiento del Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo estableció de manera clara la articulación que debe existir entre los planes y los presupuestos, así como la relación entre los distintos niveles de gobierno en el establecimiento de las prioridades del gasto público. Se definió que el elemento orientador del desarrollo regional o local y del proceso del presupuesto participativo son los Planes de Desarrollo Concertados, los que contienen los acuerdos sobre la visión de desarrollo y objetivos estratégicos de mediano y largo plazo de la comunidad en concordancia con los planes sectoriales y nacionales.

Si bien el Instructivo se constituye en una herramienta metodológica de carácter referencial, se estimó conveniente, para el inicio del proceso, establecer un cronograma de trabajo conteniendo plazos máximos para la realización de las distintas fases del proceso participativo, a fin de permitir una oportuna presentación y aprobación de los presupuestos institucionales, los cuales deben reflejar, en el caso de las inversiones, los resultados alcanzados en el proceso participativo en las respectivas localidades.

Para el desarrollo del proceso del presupuesto participativo, se establecieron de manera referencial una secuencia de acciones, tal como se aprecia a continuación:

Fases del proceso de presupuesto participativo



Preparación

El presidente del gobierno regional o el alcalde, según sea el caso, desarrolla las actividades de difusión sobre la importancia de la participación ciudadana en los procesos participativos, así como de las normas que señalan su cumplimiento, y selecciona, entre otras que considere pertinente, la siguiente información para su distribución a los agentes participantes:

1. Plan de Desarrollo Concertado del año anterior y avances en su desarrollo, en caso de contar con dicho documento.

2. Informe de la situación del Plan Estratégico Institucional Multianual del Gobierno Regional o, en su caso, del Plan de Desarrollo Institucional del Gobierno Local, si se cuenta con dicho documento.

3. Detalle de las acciones, traducidas en actividades o proyectos, priorizadas en el proceso participativo del año previo, su nivel de ejecución, así como los recursos necesarios para su culminación, si se hubieran realizado. Asimismo, se pone a disposición de los participantes la lista de acciones definidas en los talleres de trabajo durante el proceso participativo del año anterior que no fueron priorizadas por falta de financiamiento o como resultado de acuerdos del proceso.

4. Relación de proyectos ejecutados y concluidos por el gobierno regional o local y sus costos de mantenimiento.

5. Detalle de los recursos totales que el gobierno regional o local asigna para la ejecución de acciones resultantes del proceso.

6. Informe de los compromisos asumidos por la sociedad civil y el sector privado en procesos participativos previos y su nivel de cumplimiento, cuando existan.

7. Informe de los avances en mejoras de competitividad: infraestructura, educación, salud, seguridad jurídica, derechos de propiedad, adecuada regulación (por ejemplo, en estándares de calidad y normas sanitarias), entre otros, según corresponda.

Convocatoria

La convocatoria al proceso participativo la realiza el gobierno regional o local a través de los medios de comunicación más adecuados según su localidad, haciendo uso de anuncios en los diarios de mayor circulación, avisos en plazas públicas, avisos comunales, bocinas, parroquias, entre otros, para así garantizar una amplia representación y participación.

Identificación de agentes participantes

La identificación de los agentes participantes debe incluir la mayor participación y representatividad de la sociedad civil organizada y no organizada. Para tal efecto, el gobierno regional o local elabora una ordenanza en la que reglamenta el proceso de identificación y acreditación de los agentes participantes. La ordenanza, además, debe precisar las responsabilidades de dichos agentes y el cronograma para el desarrollo de las acciones del proceso participativo, el cual debe permitir (al considerar las fechas) la articulación de las actividades y la retroalimentación entre los procesos a nivel regional, provincial y distrital.

Los agentes participantes son quienes participan, con voz y voto, en la discusión y/o toma de decisiones en los procesos de planeamiento y presupuesto participativo. Están integrados por los miembros de los Consejos de Coordinación Regional, Consejos de Coordinación Local, Consejos Regionales, Concejos Municipales, los representantes de la sociedad civil y los representantes de las entidades del gobierno nacional que desarrollan acciones en el ámbito de la región, provincia o distrito y designados para estos fines. También es agente participante el equipo técnico de soporte del proceso, que participa con voz pero sin voto.

De acuerdo con los resultados obtenidos, para el caso de los gobiernos regionales han sido los representantes de los Concejos Municipales (23%) quienes han tenido una mayor presencia en los trabajos realizados en la programación participativa de los presupuestos. Le siguen en orden de importancia, entre otros, los representantes de las asociaciones civiles, de los organismos no gubernamentales de desarrollo y de los organismos e instituciones privadas, con una importancia de 6% cada uno.

A nivel local, es importante mencionar las características de los agentes que intervinieron en el proceso participativo. En primer lugar se tiene que, tanto a nivel provincial como distrital, las juntas o comités vecinales representaron el 24% y el 16% del total de participantes, respectivamente. Las agrupaciones sociales estuvieron presentes en dichos procesos en un 11% en el ámbito provincial, y en 9% en el ámbito local, mientras que las asociaciones civiles en un 6% y 9% respectivamente. Cabe destacar que los procesos participativos llevados adelante por las municipalidades distritales convocaron un 12% de comunidades campesinas, nativas, indígenas o afro peruanas, mientras que a nivel provincial sólo un 5%.

Capacitación de agentes participantes

Para la capacitación de agentes participantes corresponde a los gobiernos regionales y locales implementar los mecanismos correspondientes. Asimismo, corresponde a la Dirección Nacional del Presupuesto Público y la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con el Consejo Nacional de Descentralización, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, los organismos de la sociedad civil y la cooperación

internacional, implementar programas de capacitación descentralizada en temas de planeamiento y concertación, programación y presupuesto regional y municipal, inversión pública, y otros que se consideren necesarios en el marco del Plan Nacional de Capacitación que se establece en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Al respecto, cabe señalar que el programa de seminarios sobre “Presupuesto Participativo” llevado a cabo durante los meses de marzo a junio, en los 24 departamentos del país, estuvo dirigido a autoridades de los gobiernos regionales y locales, miembros de los Consejos de Coordinación Regional y Local y funcionarios responsables de las áreas de planificación, presupuesto e inversiones, en su calidad de agentes participantes del proceso de planeamiento del desarrollo concertado y presupuesto participativo. Asistieron a los seminarios alrededor de 3.700 participantes, y tuvieron por objeto apoyar la realización de los procesos de planeamiento, programación y presupuestación de los gobiernos regionales y locales en sus respectivos ámbitos de gestión, dando a conocer las herramientas metodológicas necesarias para dar inicio a dichos procesos.

Además de los seminarios realizados, la Dirección Nacional del Presupuesto Público, de acuerdo con las atribuciones que la Ley Marco del Presupuesto Participativo le confiere para reglamentar dicho proceso y establecer los lineamientos necesarios a fin de asegurar su adecuado desarrollo, ha difundido una serie de orientaciones a través de comunicados y oficios circulares, los que se encuentran a disposición en la página web del Ministerio de Economía y Finanzas, dirigidos a los gobiernos regionales y locales, y a la ciudadanía en general.

Desarrollo de los talleres de trabajo

Los talleres de trabajo son las reuniones convocadas por los presidentes regionales o los alcaldes en cada región o municipalidad, según corresponda, en las cuales se definen o revisan la visión del desarrollo y los objetivos estratégicos, se plantean las acciones a implementar y se señalan los compromisos que los diversos actores públicos y privados asumirán en el diseño y ejecución del Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo.

El número de talleres a realizar se ajusta a la necesidad de cada lugar, según las características de organización del territorio de cada ámbito regional, provincial o distrital.

Corresponde al presidente regional o al alcalde provincial o distrital, asegurar que el desarrollo de los talleres de trabajo se realice con una convocatoria oportuna, dado que estos constituyen el espacio para: (i) la interacción entre las diferentes instancias de los niveles de gobierno, la que puede derivar en acuerdos de financiamiento compartido de acciones; (ii) la articulación de las intervenciones de las entidades del gobierno nacional con las de otros niveles de gobierno y con la comunidad; (iii) la articulación de las iniciativas privadas con las intervenciones de los tres niveles de gobierno y de la sociedad civil; y (iv) para que las autoridades elegidas presenten las propuestas del gobierno regional o local, según sea el caso.

El equipo técnico es el encargado de brindar el apoyo para la realización de los talleres, debiendo preparar la información necesaria y consolidar sus resultados para el posterior desarrollo técnico y la evaluación de las propuestas de acciones. El resultado de los talleres de trabajo es registrado en actas, las que deben ser firmadas por todos los participantes.

Como primer acto público, el presidente del gobierno regional o el alcalde provincial o distrital, según sea el caso, debe presentar la visión del desarrollo y los objetivos estratégicos contenidos en los Planes de Desarrollo Concertados de años anteriores, así como los avances logrados según los objetivos planteados. De no contarse con dicho documento o de considerarse necesaria su reformulación o actualización, se anunciará el desarrollo de los talleres de trabajo específicos para la formulación del respectivo Plan de Desarrollo Concertado.

También en este primer momento se entrega la información correspondiente a la rendición de cuentas pública de los resultados del proceso participativo del año previo, si es que se realizó, o sobre

la ejecución de su presupuesto institucional, en caso contrario, así como del nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos por cada uno de los actores, públicos y privados, del proceso participativo, con el objetivo de mejorar y orientar el proceso en curso. En general, los procesos participativos previos deben alimentar el proceso en curso, evitándose la duplicación de tareas ya realizadas.

Luego se procede al desarrollo de los talleres de trabajo, que son de dos tipos: (i) de diagnóstico temático y territorial, y (ii) de definición de criterios de priorización.

En los talleres temáticos el diagnóstico se realiza en función de grandes ejes de análisis, como pueden ser el económico, social y ambiental. Los talleres territoriales implican un diagnóstico basado en el espacio geográfico en el que se asienta una determinada población.

Para el desarrollo de los talleres temáticos y territoriales, se precisa de una etapa previa en la que dichos agentes se reúnen con los ciudadanos a los que representan, con el propósito de determinar sus propios problemas y potencialidades. En esta reunión también proceden a señalar su interés de participar en la solución de determinados problemas y/o aprovechamiento de determinadas potencialidades mediante el aporte concreto de recursos financieros, físicos o humanos.

Con esta información como insumo y a partir de los problemas y potencialidades identificados, los agentes participantes se reúnen para derivar y consolidar las acciones que tenderán a resolver los problemas y a aprovechar las potencialidades diagnosticadas.

Las acciones propuestas deben constituir la mejor alternativa de un conjunto de opciones y cursos de acción previamente analizados y evaluados cualitativa y cuantitativamente. Asimismo, el impacto de las mismas debe guardar relación con el nivel de gobierno que la ejecuta, con sus competencias y la dimensión de los problemas que prevé atender. Por ejemplo, las acciones derivadas del proceso en el ámbito regional deben tener impacto regional y se dan en respuesta a problemas y potencialidades de índole regional. Por su parte, las acciones derivadas del proceso provincial deben tener impacto provincial y darse en respuesta a problemas y potencialidades de índole provincial.

Por otra parte, en los talleres de trabajo de definición de criterios de priorización los agentes participantes discuten y definen los criterios para la priorización de las acciones a ejecutar. La priorización es un mecanismo para establecer un orden de prelación de las acciones identificadas, como resultado de los talleres de trabajo, considerando la distribución temática y territorial de los recursos, previamente elaborada por el equipo técnico.

Los criterios para la priorización deben, en general, recoger las principales aspiraciones de la sociedad en términos del desarrollo, sugiriéndose una matriz de criterios de priorización que incluyen niveles de pobreza por ingresos y por necesidades básicas insatisfechas de la población beneficiaria de las acciones; efecto en el empleo local; grupos vulnerables tales como niños, madres gestantes y lactantes, ancianos y personas con discapacidad; entre otros.

Evaluación técnica

Consiste en el análisis y desarrollo técnico y financiero de cada una de las acciones propuestas para poder evaluar su viabilidad. Esta evaluación está a cargo del equipo técnico y se inicia aplicando los criterios de priorización de las acciones resultantes de los talleres de trabajo. En los casos de proyectos de inversión pública, para las entidades que se encuentren dentro de su ámbito, esta evaluación considera el mínimo de preinversión requerido, de acuerdo con las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública.

La evaluación del financiamiento de las propuestas se realiza teniendo en cuenta estrictamente los recursos específicos determinados para la atención de acciones resultantes del proceso participativo, incluyendo todas las formas de financiamiento disponibles, preservando siempre el equilibrio entre los recursos disponibles y los recursos requeridos para la atención de las necesidades.

Las propuestas de acciones, con sus costos y ordenadas de acuerdo con los criterios de priorización acordados, son resumidas y presentadas luego por el equipo técnico a los agentes

participantes para su aprobación. Una vez aprobado este documento, las acciones priorizadas en el proceso y cuyo financiamiento requiera total o parcialmente recursos públicos, serán tomadas en cuenta para su incorporación en el Plan Estratégico Institucional Multianual o en el plan de desarrollo institucional y en el presupuesto institucional, como actividades o proyectos, según corresponda.

La oficina correspondiente en el gobierno regional o local identificará los proyectos de inversión viables y los que requieren estudios de preinversión adicionales, de acuerdo con las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública, para su inclusión en el proyecto de presupuesto institucional.

De encontrarse que algunos de los proyectos priorizados, luego de los estudios de preinversión no son viables, el presidente del gobierno regional o el alcalde dispone el reemplazo del proyecto en cuestión por otro proyecto resultante del proceso participativo, según la escala de prioridades establecida y el nivel de recursos disponibles para su atención.

Formalización de acuerdos

Los resultados del proceso participativo consolidados por el equipo técnico en los documentos del Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo, incluyendo la evaluación y el desarrollo técnico y financiero de las propuestas, son presentados por el presidente del gobierno regional o el alcalde, en su condición de presidente del Consejo de Coordinación respectivo, a los agentes participantes para su discusión, consideración, modificación y aprobación final de los acuerdos.

Las propuestas de modificaciones deben ser justificadas en el marco del resultado de los talleres y deberán ser evaluadas por el equipo técnico para su consideración. Aprobados los acuerdos, los agentes participantes en general los formalizarán suscribiendo el acta respectiva. Todos los participantes deben firmar el acta de acuerdos y compromisos correspondiente.

Los documentos del Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo del gobierno regional o local son aprobados por el consejo regional o concejo municipal, según corresponda.

Luego de aprobados los documentos del Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo por el consejo regional y los concejos municipales, el presidente del gobierno regional o el alcalde, según corresponda, dispone su publicación en los medios a su alcance para conocimiento de la comunidad. Copia del documento del Plan de Desarrollo Concertado es remitido a la Dirección General de Programación Multianual, en tanto que copia del documento del Presupuesto Participativo es remitida a la Dirección Nacional del Presupuesto Público. Por su parte, copia de ambos documentos es enviada al Consejo Nacional de Descentralización. En todos los casos, se adjunta copia del acta de acuerdos y compromisos según formato que se indica en el Instructivo.

Rendición de cuentas

Comprende la vigilancia del cumplimiento de los acuerdos y resultados del proceso participativo, así como la rendición de cuentas propiamente dicha en relación con la ejecución de las acciones priorizadas y el avance en el logro de los objetivos del Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo.

Corresponde a la sociedad civil la vigilancia del cumplimiento de los acuerdos y resultados del proceso participativo. El seguimiento del Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo es de carácter permanente y consiste en la observación, registro y análisis periódico de los avances de las acciones programadas para el logro de los objetivos.

La evaluación es continua y dinámica, y consiste en determinar los resultados del Plan de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo con base en el análisis y medición económica, empleando para ello indicadores de resultado e impacto. La evaluación genera elementos para concertar, asumir y medir responsabilidades y compromisos frente al cumplimiento de los objetivos y acciones trazados en el Plan de Desarrollo, así como para la retroalimentación del proceso. Las oficinas de planeamiento y presupuesto de los gobiernos regionales y locales, o las que hagan sus veces,

efectúan el seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo, y elaboran el informe semestral y anual respectivo, que es publicado en los medios disponibles. Este informe incluye el avance en la ejecución del gasto público y los resultados logrados del accionar del gobierno regional o local en el marco de los acuerdos del proceso participativo y del presupuesto institucional de la entidad, así como de los compromisos asumidos por la sociedad civil, entidades del gobierno nacional con presencia en la jurisdicción y la cooperación técnica internacional. Se toman como referencia los indicadores de desempeño que se hayan definido o las metas físicas establecidas en la formulación del presupuesto institucional.

Los agentes participantes, para fines de las acciones de vigilancia en la formulación y en la ejecución presupuestaria, eligen y conforman los Comités de Vigilancia y Control del presupuesto y de la gestión de los gobiernos regionales y locales, y de los compromisos asumidos por la sociedad civil y demás agentes participantes en el proceso participativo. Estos comités de vigilancia tienen la facultad, en caso de que encuentre indicios o pruebas que señale la comisión de delito, de realizar la denuncia correspondiente ante instancias como la Contraloría General de la República, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo o el Congreso de la República.

C. Resultados obtenidos en el proceso participativo del año 2004

De acuerdo con la información remitida por los gobiernos regionales a la Dirección Nacional del Presupuesto Público en octubre de 2003, fueron priorizados en el proceso participativo para el año 2004 a nivel regional, proyectos por un monto total de S/. 698 millones destinados al financiamiento de 1.405 proyectos. El estado de los proyectos, al momento de haberse recibido la información, era el siguiente: un 26% de proyectos en ejecución, 21% nuevos con declaratoria de viabilidad, y el 53% restante, proyectos que se encontraban en proceso de viabilidad.

PROYECTOS PRIORIZADOS EN EL PROCESO PARTICIPATIVO 2004		
GOBIERNOS	Nº de PROYECTOS	MONTO (millones S/.)
AMAZONAS	83	13
ANCASH	59	31
APURIMAC	65	12
AREQUIPA	52	40
AYACUCHO	32	17
CAJAMARCA	71	25
CUSCO	33	40
HUANCAVELICA	48	29
HUANUCO	61	22
ICA	33	14
JUNIN	64	23
LA LIBERTAD	71	40
LAMBAYEQUE	41	14
LORETO	155	80
MADRE DE DIOS	18	6
MOQUEGUA	25	17
PASCO	47	15
PIURA	44	63
PUNO	61	30
SAN MARTIN	57	42
TACNA	41	15
TUMBES	19	12
UCAYALI	133	46
LIMA	50	9
CALLAO	35	39
M.M. De LIMA	7	5
TOTAL GENERAL	1 405	698

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a las fuentes de financiamiento previstas para la ejecución de los proyectos priorizados durante los presupuestos participativos de los gobiernos regionales, se estimó que un 53% de ellos se financiarían con recursos del Fondo de Compensación Regional (FONCOR), un 35% con recursos del Canon y Sobrecanon, un 6% con recursos provenientes de la participación en rentas de aduanas, esto para el caso del gobierno regional de la Provincia Constitucional del Callao, y el 6% restante con cargo a otras fuentes de financiamiento.

Debe mencionarse que, manteniéndose la tendencia a nivel regional, para el año 2004 no se previó la ejecución de grandes proyectos de inversión, distribuyéndose los recursos en proyectos de pequeña envergadura concentrados en las funciones agraria, transporte, y asistencia y previsión social. Además, en muchos casos, en acciones de competencia provincial y no de ámbito regional, observándose una atomización importante del gasto. El monto promedio previsto destinado a financiar los proyectos priorizados en el proceso participativo de los gobiernos regionales para el año 2004, ascendió a S/. 500.000.

III. Primeras lecciones aprendidas

Considerando que el proceso participativo de los presupuestos es aún nuevo al haberse iniciado hace dos años, todavía no es posible hacer un balance integral de su desarrollo que permita evaluar el grado de cumplimiento de la ejecución de los programas y proyectos acordados y priorizados en el proceso participativo de los presupuestos, ni de la gestión realizada por los gobiernos regionales y locales respecto al proceso.

Cabe tener presente que los resultados de la ejecución presupuestaria correspondiente al año fiscal 2004 son conocidos luego del cierre del ejercicio presupuestario, y deben reflejarse en la evaluación presupuestaria anual que se realiza en abril de 2005. Sin embargo, de acuerdo con lo que se ha observado, podemos señalar que el proceso no se ha desarrollado en todas las jurisdicciones de la misma manera ni con la misma intensidad ni resultados, aunque ciertamente en todos los casos ha contribuido a dinamizar las organizaciones sociales como una nueva forma de compartir responsabilidades en relación con el desarrollo local, así como a alentar las relaciones de coordinación y concertación entre el Estado, a través de los gobiernos regionales y locales, y la sociedad.

En efecto, a pesar de haberse avanzado rápidamente en la implementación e institucionalización de los presupuestos participativos, es indispensable que se profundice y fortalezca dicha reforma, evitando que caiga, como muchas otras iniciativas de transformación del Estado que alguna vez comenzaron, en un simple formulismo administrativo. Para ello, conscientes de la mejora que debe ir adquiriendo todo proceso nuevo, es necesario, a la luz de la experiencia y los resultados obtenidos en los dos últimos años, el perfeccionamiento de algunos aspectos presentados en el desarrollo del proceso participativo.

En primer lugar, la participación de la sociedad en las decisiones sobre cómo asignar los recursos públicos requiere, para su implementación exitosa y consolidación en el tiempo, no sólo de un adecuado arreglo institucional y jurídico, y de una decidida voluntad política de las autoridades, sino también de una mejora en las capacidades técnicas y de gestión de los órganos subnacionales de gobierno y en la burocracia en general. Ello permitirá que este proceso participativo sea un mecanismo legítimo, eficiente y ágil para lograr consensos básicos, acuerdos y compromisos en materia de asignación de recursos públicos y privados. Es decir, se requiere de métodos científicos y procedimientos técnicos, que de ser seguidos razonablemente, garanticen que el resultado final del proceso sobre los presupuestos sea el reflejo de las preferencias de la sociedad, y que las propuestas sean técnicamente adecuadas y su ejecución fiscalmente viable.

Debemos ser conscientes que hacer planes y programas de gasto que no estén articulados o sin su correspondiente financiamiento, traerá como única consecuencia la frustración y desconfianza de la población hacia sus autoridades, así como hacia la implementación de políticas públicas, haciendo inútil todo ejercicio futuro de participación y concertación. En tal sentido, es indispensable mejorar

sustancialmente el manejo de las expectativas de gasto en la población, interiorizando plenamente las restricciones presupuestarias, dimensionando apropiadamente los alcances del proceso de planeamiento y programación participativa e impidiendo a toda costa la generación de fenómenos de ilusión fiscal y atomización de la inversión pública como consecuencia de la falta de acuerdos reales de cofinanciamiento entre todos los actores. El aporte del Estado, a través de sus instituciones que operan en los distintos niveles de gobierno, debe permitir apalancar compromisos efectivos de inversión por parte del sector privado y de acción concreta por parte de la sociedad civil.

Sólo así se podrá llevar adelante la ejecución de proyectos de mediana envergadura que permitan aprovechar las economías de escala y alcancen una intervención integral que potencie las asociaciones público-privadas, así como la coordinación eficaz entre los distintos niveles de gobierno. No debemos olvidar que sólo una alianza estratégica para el desarrollo que concerte realmente el esfuerzo y compromiso de todos los actores sociales, permitirá alcanzar los niveles requeridos de infraestructura social y productiva en cada región. Ello hará factible la prestación de servicios económicos y sociales básicos de calidad adecuada y así transitar, explotando las ventajas competitivas de las que disponga, hacia una senda de crecimiento económico con equidad en distrito, provincia, departamento y región, en el marco del desarrollo general del país. Creando riqueza y distribuyéndola mejor se reduciría sustancialmente los niveles de pobreza y exclusión social que hoy, después de décadas, aún se mantienen.

En segundo lugar, es necesario seguir reforzando la interrelación entre los gobiernos regionales y los gobiernos locales, tanto a nivel provincial como distrital, con el propósito de que los procesos en la región se desarrollen de manera articulada. Es necesario que las acciones a realizar, desde cada ámbito y nivel de gobierno, consideren la visión nacional, regional y local, así como los acuerdos adoptados en sus talleres, con el fin de que se produzca una retroalimentación entre sus respectivos procesos.

En tercer lugar, el convencimiento de las autoridades de que la institucionalidad, la legitimidad y la difusión del proceso son muy importantes. Es indispensable la convicción de que un sistema de gobierno que contempla mecanismos efectivos de democracia participativa permite no sólo un mejor uso de los recursos, sino que hace posible a las autoridades contar con un capital político como consecuencia de que la población observa resultados concretos de su participación. La resistencia de las autoridades se explica muchas veces por el dilema al que se enfrentan al preguntarse si al poner la ley en sus manos toda la capacidad decisoria, ¿qué incentivos tienen para redistribuir parte de su poder?; señalándose incluso que por la necesidad de ganar elecciones, los cargos electos locales están dispuestos a sacrificar una decisión sustantiva concreta y adoptar una que no comparten emanada de un proceso participativo, si ello contribuye a mejorar su imagen pública. Asimismo, entre las limitaciones que presenta la participación, el tiempo es un recurso en el cual hay que pensar al analizar la viabilidad de cualquier experiencia participativa. Debe permitir que los participantes obtengan satisfacciones de su participación y no se queden con la sensación de haber estado perdiendo su tiempo.

En ese sentido, es importante la adecuada participación, convocatoria y representatividad de los agentes participantes, tanto en los consejos de coordinación regional, provincial y distrital como en el proceso mismo. En el diseño del proceso participativo del presupuesto que viene aplicándose se ha dado importancia a la participación de los grupos organizados, en vista que, tal como lo han demostrado Genro y De Souza (1999), de acuerdo con otras experiencias, los gobiernos locales consideran a las asociaciones como interlocutores válidos de los intereses, las necesidades y las demandas presentes en la ciudadanía, y que les resulta más fácil dialogar con grupos organizados que con ciudadanos que se representan a sí mismos.

También es importante la relación entre el análisis técnico y los lineamientos considerados en el Sistema Nacional de Inversión Pública. De ello depende en gran medida la priorización de proyectos que puedan ser viables y sostenibles en el tiempo. Se ha criticado los resultados obtenidos en el proceso participativo cuando se ha priorizado, sin un adecuado análisis técnico, determinados proyectos que no

podrán de ninguna manera llevarse a cabo. Lo importante es plantear e identificar correctamente los problemas para tener las soluciones técnicamente adecuadas que permitan avanzar progresivamente hacia la mejora del bienestar y la equidad social en un contexto de restricción de recursos.

Finalmente, si algo queda claro en los esfuerzos que se vienen realizando con los procesos participativos de los presupuestos, es la voluntad que hay en contribuir a mejorar los canales de comunicación entre el Estado y los ciudadanos, así como de fortalecer el funcionamiento de la democracia a través de la posibilidad de los ciudadanos de participar en las decisiones públicas y, sobre todo, en las decisiones de gasto, con lo cual también se crea conciencia en la necesidad de mejorar los ingresos.

De hecho, lo avanzado en el proceso pone en evidencia que el fortalecimiento de la democracia pasa necesariamente por una activa participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, principalmente en la asignación de los recursos públicos y la fiscalización de la ejecución del gasto.

En efecto, sólo ampliando la participación, el control y la vigilancia social en las acciones públicas, especialmente en materia de asignación y ejecución de recursos de inversión, e incrementando la productividad en el uso de los mismos y en el logro de objetivos nacionales, regionales, departamentales, provinciales y distritales de desarrollo, debidamente concordados, se propiciará el fortalecimiento institucional en un marco de transparencia y probidad en la gestión pública, así como la construcción de una ciudadanía realmente activa y participativa, que incorpore a los grupos excluidos a su ejercicio pleno y fortalezca el proceso de consolidación democrática, descentralización y modernización del Estado peruano.

Notas

¹ Se tienen experiencias nacionales de presupuestos participativos a nivel local en Ilo (Moquegua), Villa El Salvador (Lima), Limatambo (Anta, Cusco) y Santo Domingo (Morropón, Piura), que inicialmente se realizaron como procesos participativos de desarrollo local. Los casos de Villa El Salvador, Ilo y Limatambo han sido tratados por Ventura y otros (2003).

² Al respecto, en “Democratizando el Presupuesto Público”, publicación de Care Perú, de mayo de 2003, se señala que la formulación de presupuestos participativos tiene dos tipos de antecedentes importantes: en primer lugar, los presupuestos participativos locales desarrollados desde mediados de la década de los 90 de manera empírica y en búsqueda de un modelo de nivel distrital o provincial y, en segundo lugar, los presupuestos participativos departamentales realizados el 2002 (con una intervención más técnica) como parte del proceso de planeamiento concertado y presupuesto participativo, considerados en una “operación piloto” conducida por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y las Mesas de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) en nueve departamentos.

³ Se estableció, en todos los casos, que las iniciativas de inversión priorizadas para el ejercicio fiscal 2003, debían contar necesariamente, además de la respectiva Ficha de Proyecto de Inversión, con el Perfil del Proyecto de Inversión Pública debidamente registrado en el Banco de Proyectos de acuerdo con lo dispuesto por la Ley N° 27293 (Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública), su reglamento y las directivas que sobre el particular ha emitido el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Inversión Pública. Dichas iniciativas de inversión podrían considerar proyectos en cualquier fase del ciclo de proyectos.

Un requisito indispensable que debían contener los PDDC consistía en contar con el Acta de Acuerdo y Compromiso suscrita por todos y cada uno de los integrantes del Consejo de Coordinación Regional, de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza y de los organismos de concertación de similar representación a nivel departamental, como señal del verdadero estado de concertación del plan y de la voluntad de todos los actores por aportar recursos y llevarlo adelante.

Bibliografía

- Brugué, Q. y Gallego, R. (1999), *¿Una administración pública democrática?*, Madrid, mimeo.
- Denche, C. y Alguacil, J. (1993), “Otros movimientos sociales para otro modelo participativo y otra democracia”, en *Revista Documentación Social*, N° 90, Madrid.
- Font, Joan; Blanco, Ismael; Gomà, Ricard; y Jarque, Marina (2000), “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica”, documento presentado en el Concurso de Ensayos y Monografías sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, 14: Administración Pública y Ciudadanía, Caracas, CLAD.
- Genro, T. y De Souza, U. (1999), *Pressupost participatiu: l'experiència de Porto Alegre*, Barcelona, Ediciones del Serbal.
- ILPES (1999), “Las funciones básicas de la planificación”, documento presentado en el Seminario de Alto Nivel sobre las Funciones Básicas de la Planificación, CEPAL, ILPES, Ministerio de Economía y Planificación, La Habana, 16 y 17 de noviembre de 2000.
- Instituto Nacional de Planificación (Perú) (1985), *Plan Nacional de Desarrollo para 1986-1990. Anexo: programa de inversión pública*, Lima, INP.
- Ministerio de Economía y Finanzas (Perú) (2003), Instructivo para el proceso de planeamiento del desarrollo concertado y presupuesto participativo, Lima, MEF, mimeo.
- Navarro, C. J. (1999), *El sesgo participativo*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Revello María del Rosario (1999), “Descentralización y participación: la experiencia montevideana”, publicado en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N° 47, Barcelona, <http://www.cidob.es/Castellano/Publicaciones/Afers/47revello.cfm>.
- Shack, Nelson; Barboza, M.; Mendoza, J.; y Reyes, O. (1996), *La administración presupuestaria y su impacto en la gestión pública*, Santiago, Universidad de Chile, Magíster en Gestión y Políticas Públicas, mimeo.
- Steiner, George (1997), *Planeación estratégica: lo que todo director debe saber*, México, Compañía Editorial Continental.
- Stiglitz, Joseph (1995), *La economía del sector público*, Barcelona, Antoni Bosch Editor.
- Ventura, José; Grey, C.; e Hinojosa, G. (2003), *Democratizando el presupuesto público*, Lima, CARE, mimeo.

Satisfacción del cliente, calidad y evaluación: un análisis crítico *

Verónica Viñas

Satisfacción del cliente

Comenzaremos este artículo con una afirmación polémica: a pesar de lo que se lee o se oye en textos y foros relativos a la calidad en los servicios públicos, no hay que prestar servicios públicos tal como los demanda el usuario o potencial usuario¹.

Esta afirmación por sí sola podría plantear un debate muy rico, pero antes de ello queremos desarrollar esta idea enlazándola con el esfuerzo de la Administración Pública española actual por introducir el elemento de la “calidad” en su gestión.

En el marco de unas jornadas sobre “calidad total en los servicios públicos y en la empresa” organizadas por el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) en 1992, se afirma que los servicios que presta la Administración Pública pueden ser definidos en tres categorías:

a. Servicio genérico, que se corresponde con los servicios básicos, sin definir características especiales o de calidad, por ejemplo el compromiso de dar atención hospitalaria. Este compromiso se puede cumplir de distintas formas, incluso manteniendo camas con enfermos en los pasillos por no haber habitaciones disponibles. Aun así se podrá afirmar que el servicio se presta, al menos de un modo genérico.

b. Servicio esperado, en el que se definen características del servicio que, dado el nivel cultural y de renta de la población atendida, los ciudadanos pueden razonablemente esperar obtener. Por ejemplo, la atención hospitalaria se realizará en el momento en que el médico lo decida, y el paciente no pasará a ocupar un lugar en las listas de espera.

c. Servicio enriquecido. Cuando se define el servicio con cualidades que quizás no se pueden exigir pero que proporcionan un nivel de calidad superior, mejorando y haciendo más atractivo el servicio. Por ejemplo, las habitaciones del hospital serán individuales y dispondrán de teléfono y televisión.

El autor² afirma que cada nivel se añade al anterior, consiguiendo un producto de mayor calidad (MAP, 1992: 98-99).

En una primera lectura, todos o casi todos los lectores del texto podríamos estar de acuerdo con esta clasificación, pero, ¿quién elige el orden de prioridades de las diversas características de los servicios?, ¿quién decide qué características demandadas para un determinado servicio público tienen que ser satisfechas, o serán satisfechas en algún momento, y cuáles no? El servicio hospitalario parece ser un ejemplo de servicio con amplio consenso sobre las características que debe cumplir, y en el año 1992 (así lo defendía el autor de la ponencia comentada) parecía aceptable que se pidiera, y que la administración pública intentara ofrecer, (a) una prestación hospitalaria básica, (b) sin listas de espera, (c) pero sin habitaciones individuales, ni teléfono ni televisión. No muchos años después, en cambio, parece ser aceptable que la administración pública ofrezca un servicio hospitalario con las características del grupo (c). De hecho, el nuevo hospital materno-infantil que se acaba de inaugurar en Madrid en la calle O'Donnell, tras la demolición del que estaba en ese emplazamiento, posee esas características, tal como ha sido anunciado por las autoridades responsables. Y esta anécdota nos lleva otra vez a las preguntas: ¿hasta dónde tiene que ampliarse el gasto público para el servicio hospitalario? ¿Este servicio tiene que incluir *todas* las demandas que el usuario-cliente demande? Seguramente

(*) Documento presentado en el V Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA), celebrado en La Laguna (Tenerife), España, del 26 al 28 de septiembre de 2001, y en el Curso de Verano “Implantación de Sistemas de Gestión de Calidad en los Servicios Sociales”, organizado por la Universidad de Castilla-La Mancha en julio de 2003.

también estaríamos todos o casi todos de acuerdo en que la respuesta a esta última pregunta es “no”, pero, ¿cuáles sí y cuáles no?, ¿con qué orden de prioridades? Por ejemplo, en la universidad pública, ¿son más importantes aulas menos masificadas en las asignaturas obligatorias o una mayor variedad de asignaturas optativas?³, ¿deben ofrecerse plazas a todos los alumnos que lo deseen en la carrera de su elección?, ¿deben darse clases particulares gratuitas de apoyo si así lo solicitan los alumnos de la universidad?

La visión del usuario de los servicios públicos como “cliente” puede en algunos casos resultar errónea, porque la administración pública tiene una función de servicio público general que trasciende la del servicio que se presta a cada uno de los usuarios de sus servicios concretos en cada momento. Esto es así porque la administración pública vela por el conjunto de la sociedad y no siempre en relación con las personas sobre las que actúa. Es decir, no se puede aplicar sin matices el concepto de “calidad”, de “cliente” y de “satisfacción del cliente” en las administraciones públicas, porque el reparto del gasto público es una decisión política, y aunque hay que subrayar que ese gasto público tiene que ser eficiente, no puede, ni debe pretender, satisfacer las demandas de todos y cada uno de los “clientes”. Esto sí se puede o se podría hacer en el sector privado, siempre que el cliente pueda y esté dispuesto a pagar por el servicio que desea. Por el contrario, las administraciones públicas tienen que decidir, bajo directrices políticas y técnicas, qué servicios se va a ofrecer, con qué elementos o dimensiones de la “calidad” se va a prestar cada uno de los servicios, y cuáles características son prioritarias sobre otras. Y esto no significa, por supuesto, que no se escuche a los usuarios-clientes para conocer su grado de satisfacción y sus demandas⁴, pero teniendo claro (y dejando claro) que éstas no son las que determinarán, en última instancia, la configuración de los servicios públicos y sus características.

Algunas características que ahora puede pensarse que son inaceptables para los servicios públicos (o que son demasiado caras para que deban ser sufragadas por el erario público) puede que en un futuro sean consideradas como características “esperables”. Como ha sucedido en pocos años con la idea de habitaciones individuales, con teléfono, televisión y cama para acompañante en los servicios hospitalarios públicos.

Incluso nos atrevemos a formular otra cuestión polémica. El actual discurso sobre la relación entre satisfacción del cliente y calidad en las administraciones públicas afirma basarse en el mismo enfoque que se aplica en las compañías privadas. Sin embargo, el principal objetivo de las organizaciones con ánimo de lucro no es la satisfacción del cliente, sino la satisfacción del capital. Aunque, es verdad, ahora se está utilizando el concepto de “satisfacción del cliente” en el ámbito privado porque se piensa que es un elemento (o medio) clave para conseguir la maximización del beneficio, y como arma comercial. La satisfacción del cliente por sí sola no basta para garantizar el éxito de las organizaciones (ni privadas ni públicas)⁵.

El modelo de definición de actuaciones públicas basado en la satisfacción del cliente se justifica de dos maneras distintas. En primer lugar, tiene como fundamento ideas políticas que presuponen la superioridad del mercado sobre el Estado. Se cree que las presiones de los consumidores, expresadas a través de opciones en los mercados políticos o como actitudes hacia la prestación de servicios públicos, conducirán a una mejora de los programas y servicios públicos y a una mayor satisfacción de los consumidores. La valoración de las actuaciones públicas en función de la satisfacción del cliente se basa en la idea de que la Administración Pública produce bienes y servicios para los consumidores en el mercado, es decir, en la teoría de la administración movida por el mercado. En segundo lugar, para apoyar la valoración y determinación de los servicios públicos en función de la opinión del cliente, se presentan con frecuencia razones de carácter democrático y participativo. El énfasis en la participación sugiere que los clientes pueden expresar sus quejas y deseos a los suministradores de servicios y, hasta cierto punto, influir sobre el contenido de los servicios (Vedung, 1997: 90-94).

Satisfacción del cliente y calidad

Pero volvamos al concepto de calidad y su relación con la satisfacción del cliente, tal como se está utilizando actualmente en el ámbito de las administraciones públicas, a través de otra cita, esta vez de Constantino Méndez Martínez, en ese momento Secretario de Estado para la Administración Pública del Ministerio de Administraciones Públicas (MAP, 1996: 12⁶): “La satisfacción de las demandas de los ciudadanos, es decir, que los servicios públicos se dispensen, dentro siempre de las obvias limitaciones presupuestarias, de acuerdo con lo que los ciudadanos esperan, no es otra cosa que el estándar que debe medir y servir como objetivo de calidad de estos servicios públicos”.

Esta afirmación es, desde nuestro punto de vista, un error de énfasis. Los estándares y las características de los servicios públicos deben ser una decisión política, siempre -por supuesto- con apoyo y asesoría técnica, conociendo las preferencias de la población destinataria y considerando las limitaciones presupuestarias, entre otras cuestiones.

¿Cuál es el problema? ¿Por qué no se puede satisfacer a todos los “clientes” (actuales y potenciales) de las administraciones públicas? El concepto de “satisfacción” o de “calidad”, desde el punto de vista del usuario, es subjetivo. Los consumidores individuales tienen diferentes gustos y necesidades. De hecho, el contenido del concepto de “necesidad social” es cambiante, tanto históricamente como en relación con la ubicación social del individuo o del grupo⁷. La “calidad”, desde este punto de vista, es personalizada y subjetiva (James, 1997). Las organizaciones con ánimo de lucro pueden tener interés en satisfacer todas las demandas de los clientes que estén dispuestos a pagar por ellas. Las administraciones públicas no, en primer lugar porque no existe un consenso entre todos los habitantes sobre qué servicios son prioritarios y cuáles son las características de los mismos que determinan su “calidad” y que deben ser priorizadas. En general, el número de actores afectados (positiva o negativamente) por un servicio o programa puede ser elevado. De hecho, con frecuencia no existe un único “cliente tipo”, sino varios grupos con expectativas que pueden ser en parte coincidentes, pero también en parte diferentes, por lo que resulta difícil satisfacer a toda la población mediante la producción de servicios normalizados. Cada observador o grupo de observadores identifica diferentes dimensiones de un servicio, y las valora de diferente manera. Es decir, la calidad es pluridimensional. Las diferentes dimensiones de un servicio que se puedan identificar no suelen tener la misma importancia ni el mismo orden de prioridad para diferentes usuarios (Bañón y Carrillo, 1996: 177-178). Son inevitables los desacuerdos acerca de la clase de criterios de evaluación (o valoración) que son significativos, justos o políticamente aceptables en una situación dada. Es decir, puede haber dificultades para ponerse de acuerdo sobre los criterios cuando hay en juego diferentes valores e intereses (Majone, 1997: 214-215). Además, las demandas de mayor calidad de los servicios públicos prestados son prácticamente insaciables, en especial si opera algún tipo de “efecto demostración” a partir de lo que sucede (o se supone que sucede) en los servicios públicos prestados en otros países, o en los que presta el sector privado, o simplemente por unas expectativas al alza derivadas, por ejemplo, de un cambio político o un cambio de gobierno (Beltrán Villalba, 2000: 86).

El concepto de “calidad” de los servicios prestados por las administraciones públicas podemos relacionarlo con otros conceptos, por ejemplo: cobertura (puede referirse a la cobertura territorial o al tipo de población atendida); atención rápida, inmediata, sin listas de espera; entrega inmediata, utilización inmediata del servicio desde el momento en que se solicita; atención personalizada; confianza, etc.

Pero, ¿cuál es la característica más importante?, ¿cuáles son las que le podemos exigir a un determinado servicio público en la actualidad?, ¿y en un futuro?

Un ejemplo: valoración de la calidad de la enseñanza universitaria

Un ejercicio interesante para apoyar la argumentación de este trabajo es resumir diferentes estudios comparativos de un mismo servicio, y ver cómo la utilización de diferentes criterios de valoración han llevado, o pueden llevar, a conclusiones muy distintas sobre “el mejor” o “el peor”. Por encontrarnos

en el ámbito universitario, y por estar de actualidad, nos ha parecido oportuno centrarnos en la valoración de la enseñanza universitaria⁸, en España.

Hace un tiempo pudo conocerse a través de los medios de comunicación la intención del Ministerio de Educación de elaborar un *ranking* de universidades, o -mejor dicho- un *ranking* de las titulaciones entre las diferentes universidades⁹. Según los responsables del Ministerio, esto es así por diversas razones, entre otras, fomentar la competencia entre universidades y facilitar información al alumnado sobre cómo funciona cada carrera. Esta iniciativa toma una gran importancia en el contexto del actual “distrito abierto”¹⁰ para la elección de universidad por parte de los alumnos¹¹.

Según la información recogida en el artículo de prensa mencionado, este *ranking* se haría con los siguientes indicadores¹²: (i) ordenadores por estudiante, (ii) tamaño de la biblioteca, (iii) nota media de los alumnos que acceden a la titulación, (iv) duración media real de los estudios, y (v) inserción de los licenciados en el mercado de trabajo.

Sin embargo, la idea de evaluar las diversas universidades españolas no es nueva en el Ministerio. De hecho, en 1992 se aprobó un “Programa experimental de evaluación de la calidad del sistema universitario”, que se llevó a cabo entre los años 1992-1994, con participación de diecisiete universidades. Paralelamente, cuatro universidades españolas participaron en el “Proyecto piloto europeo para la evaluación de la calidad de la enseñanza superior”, patrocinado y desarrollado por la Unión Europea entre los años 1994 y 1995¹³. En 1995, como consecuencia de estas experiencias, por iniciativa del Consejo de Universidades (Consejo de Universidades, 1995a) y a propuesta del Ministerio de Educación y Ciencia, se estableció mediante un Real Decreto el “Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades”. Este Plan Nacional contemplaba un período de actuación de cinco años, ejecutable a través de convocatorias anuales de proyectos de evaluación institucional de calidad presentados por universidades públicas y privadas (Ministerio de Educación y Ciencia, 1995)¹⁴. Dentro del primer Plan Nacional hubo cuatro convocatorias (en los años 1996, 1998, 1999 y 2000)¹⁵. En abril de 2001 se aprobó el II Plan de Calidad de las Universidades, con una vigencia de seis años¹⁶. La evaluación puede realizarse en tres ámbitos: enseñanza, investigación y servicios. Y es llevada a cabo de acuerdo con las directrices establecidas en la “Guía de Evaluación”. Esta “Guía” explica la forma en que debe organizarse la evaluación, la metodología a utilizar (con una evaluación interna, o “autoevaluación”, y una evaluación externa¹⁷), el tipo y contenido de los informes a elaborar, los temas que se deben abordar, el tipo de información a recoger, los indicadores a utilizar, las tablas a cumplimentar, los colectivos a entrevistar, etc. (Consejo de Universidades, 1998b)¹⁸. Sin embargo, aunque se enfatiza la utilización de un método común, no pretende conseguir una clasificación jerárquica de las universidades, ya que no se determinan a priori qué criterios (o características) determinan la calidad de la institución universitaria. Es decir, no se establece cuáles son los indicadores a los que se debe prestar más importancia. Esto es así por decisión explícita de sus impulsores (Consejo de Universidades, 2000b: 35), y se corrobora si consideramos que la participación de las universidades ha sido voluntaria. Sin embargo, es posible que esto cambie, ya que dentro de las recomendaciones recogidas en el Informe anual de la segunda convocatoria del Plan Nacional destaca la siguiente propuesta para el futuro: “definir con mayor claridad los indicadores de calidad que se deben utilizar” (Consejo de Universidades, 2000b: 28). Propuesta que, por otro lado, estaría en concordancia con la intención del Ministerio de Educación de establecer un *ranking* entre las titulaciones de las diversas universidades, como ya se mencionó al principio de este apartado.

Son muchos los indicadores que la *Guía* sugiere utilizar. Es decir, son muchas las características de las universidades que el Consejo de Universidades (y el Ministerio de Educación) considera relevantes para conocer la calidad de una universidad, aunque no se menciona su importancia relativa, lo que impediría hacer un *ranking* de las universidades evaluadas. Por ello, cualquier lista parcial de indicadores utilizados en el “Plan Nacional de Evaluación de Calidad de las Universidades” que se enumere en este trabajo podría ser sesgada. Sin embargo, a modo de ejemplo podemos señalar los siguientes (Consejo de Universidades, 1998b): (i) número de profesores por edad; (ii) número de

profesores por sexo; (iii) tasa de abandono en el primer año (diferencia entre los alumnos de nuevo ingreso en la titulación en primer curso o equivalente y los alumnos de la misma cohorte que no se matriculan al año siguiente); (iv) tasa de éxito (proporción de alumnos calificados aptos sobre el total de alumnos que se presentan); (v) tasa de rendimiento (proporción de alumnos calificados aptos sobre el total de alumnos matriculados); (vi) duración media de los estudios (promedio de años que tardan los alumnos en obtener la titulación); (vii) media de alumnos por grupo; (viii) porcentaje de horas reales de prácticas durante el primer ciclo; (ix) proporción de titulados que tienen su primer trabajo directamente relacionado con sus estudios; (x) número de becas de investigación (solicitadas y concedidas); (xi) número de tesis doctorales por año; (xii) número de ponencias presentadas a congresos internacionales; (xiii) número de proyectos del Plan Nacional por departamento; y (xiv) número de artículos publicados en las revistas que -según su área de conocimiento- se consideren “excelentes”.

Como puede imaginarse, los resultados de una evaluación de la “calidad” de una determinada universidad realizada con estos indicadores (y otros muchos) pueden ser muy distintos según demos más importancia a unos indicadores que a otros¹⁹.

Existe al menos un estudio en el que sí se ha establecido un *ranking* de las universidades españolas. Es el trabajo de Jesús de Miguel, Jordi Caïs y Elizabeth Vaquera, de la Universidad de Barcelona, titulado “Excelencia: calidad de las universidades españolas”²⁰. En este estudio se utilizaron casi un centenar de indicadores, y se eligieron seis para medir la “calidad global” de las universidades²¹. Estos son, por orden de importancia según los autores, los siguientes (De Miguel, Caïs y Vaquera, 1999b: 30 y 34): (1) títulos de doctor concedidos por cada mil estudiantes; (2) porcentaje de estudiantes que terminan la carrera en los años justos, en relación con los que empezaron; (3) libros de biblioteca por estudiante; (4) porcentaje de profesores en relación con el número de alumnos; (5) número de centros con carreras largas; y (6) porcentaje de mujeres profesoras sobre el total.

Ponderando estos indicadores, el estudio construye un índice que permite elaborar una escala de calidad de las universidades españolas. Utilizando estos criterios, las cinco primeras universidades de la lista están ubicadas en Madrid o Barcelona, y ocho de las diez últimas son de reciente creación (menos de diez años en el momento de realizarse el estudio) (De Miguel, Caïs y Vaquera, 1999b: 47-53).

Frente al “Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades” organizado por el Consejo de Universidades (comentado con anterioridad), en este estudio hay que destacar el esfuerzo de selección de indicadores clave. Esto permite una valoración comparativa entre universidades. Sin embargo (y al hilo del contenido de este artículo), también puede suscitar críticas y diversidad de opinión la pertinencia y adecuación de los indicadores elegidos, y el no haber incluido otros indicadores que se pueden considerar importantes para la definición de “calidad”.

Por ejemplo, como puede observarse, ninguno de los indicadores utilizados está relacionado con la satisfacción de los usuarios, ni se refiere a si los estudiantes obtienen empleo en el mercado laboral, de qué tipo, con qué remuneración y en qué plazo contando desde que acabaron la carrera, por citar sólo algunos indicadores que podrían ser de interés para la sociedad, para los futuros alumnos universitarios y para sus familias. Los indicadores mencionados relativos al empleo tienen relación con las consecuencias (los *outcomes*) del servicio universitario, una cuestión muy importante a considerar en una evaluación.

Para mencionar otro ejemplo relativo a la valoración de las universidades, podríamos citar la “encuesta de evaluación de la docencia” que es cumplimentada por los alumnos al finalizar cada cuatrimestre o cada curso lectivo (dependiendo de la estructura de los planes de estudio) cada vez en más universidades. De forma muy resumida, los indicadores que suelen utilizarse son del estilo de los siguientes: porcentaje de alumnos que consideran que ha aumentado su interés en la materia después de haber sido impartida la asignatura; porcentaje de alumnos que globalmente están muy satisfechos con el profesor de la asignatura; porcentaje de alumnos que consideran que el profesor organiza bien las clases y es claro en sus explicaciones; porcentaje de alumnos que consideran que el profesor enseña con entusiasmo e interés; porcentaje de alumnos que consideran que el profesor promueve la

participación del alumno en clase; porcentaje de alumnos que consideran que el profesor llega y sale puntualmente; porcentaje de alumnos que afirman que les gustaría cursar otra asignatura con el mismo profesor; etc.

Es de esperar que ninguna universidad (ni las comunidades autónomas -gobiernos regionales- ni el Ministerio de Educación) pretenda que los resultados de esta encuesta se identifiquen como *la* evaluación de la universidad en su conjunto ni *la* evaluación del profesorado. Sin embargo, cada vez se está dando más importancia a estos datos para apoyar la toma de decisiones, es decir, a la valoración del servicio desde el punto de vista de la satisfacción del usuario.

Como hemos visto, el servicio “enseñanza universitaria” es un servicio de múltiples dimensiones, por lo que podemos elegir entre diferentes dimensiones, y dar más importancia a una o a otra, para definir la calidad en un servicio público. Según cuáles sean las dimensiones que seleccionemos (es decir, dependiendo de cuáles sean los criterios de valoración), las conclusiones de una evaluación pueden ser muy distintas. Y estas investigaciones, si se refieren al servicio de la enseñanza universitaria, pueden influir sobre los futuros estudiantes en su elección de la universidad en la que quieren estudiar.

Satisfacción del cliente, calidad y evaluación

¿Y qué relación existe entre lo que se ha argumentado hasta el momento y la evaluación de servicios o programas públicos?

Todo lo expuesto anteriormente se relaciona directamente con la forma en que se realizan las evaluaciones. Las conclusiones (positivas o negativas) de una evaluación tendrán estrecha relación con los objetivos definidos en el programa evaluado o con los objetivos que el evaluador establezca o suponga a ese programa. Y esto se relaciona con otra importante cuestión: ¿con qué criterios estamos evaluando un programa o servicio?, ¿quién o quiénes establecen esos criterios? Por ello, dependiendo de la importancia que se le otorgue al elemento de satisfacción del cliente o al elemento de la calidad definido por el cliente, realizaremos evaluaciones de programas y servicios públicos con diferentes criterios de valoración.

Es decir, ¿quién tiene que decidir los criterios por los que se van a emitir juicios de valor sobre un programa o servicio público? Esto es muy importante, porque al definir los criterios con los que vamos a evaluar, estamos determinando cuáles son los elementos que vamos a utilizar para valorar ese programa o servicio, para establecer el juicio de valor sobre una actuación pública. Y esto es, en definitiva, lo que se hace en una evaluación (Stufflebeam y Shinkfield, 1987; Weiss, 1983). De hecho, la selección de criterios para juzgar los méritos es una cuestión crucial, aunque todavía poco debatida en el campo de la evaluación.

Desde nuestro punto de vista, las evaluaciones tienen que contar con la definición de calidad de la población objetivo, pero también con una definición política y técnica.

Es importante “medir los niveles de calidad con que se prestan los servicios públicos” (Ruiz, 1996). Sobre todo si consideramos la relevancia que para la legitimidad política tiene el grado de satisfacción de los usuarios de los servicios públicos (Beltrán Villalba, 2000: 86). Pero medir la calidad de un programa o servicio sólo por un criterio, empobrece (y en algunos casos distorsiona) los resultados de una evaluación. En cada caso concreto es conveniente definir los criterios de “calidad” en función de los objetivos del programa o servicio. Pero, como ya se mencionó, uno de los criterios a considerar es la satisfacción del usuario, aunque no el único. Y sin olvidar, por supuesto, que la evaluación es un instrumento importante para mejorar la calidad de los programas y servicios (Feinstein, 1996).

Para concluir

Comenzamos este artículo con una afirmación polémica: a pesar de lo que se lee o se oye en textos y foros relativos a la calidad en los servicios públicos, no hay que prestar servicios públicos tal como los

demanda el ciudadano. Definir la “calidad total” de los servicios públicos como la “satisfacción de las expectativas del cliente externo e interno al menor coste posible” (MAP, 2000a), nos hace poner el énfasis en las “demandas” y nos presenta a las administraciones públicas como organizaciones que trabajan de forma reactiva (reaccionando a problemas o necesidades que son planteados desde la sociedad civil). Esto nos puede hacer olvidar varias cuestiones:

- a) que el presupuesto público no puede responder a todas las demandas sociales;
- b) que las administraciones públicas no pueden determinar las prioridades de su actuación sólo por los deseos de sus destinatarios; y
- c) que el papel de las administraciones públicas también es prever, es decir, actuar con anticipación, antes de que se manifieste la demanda por parte de la población.

Y esto no es así sólo porque la administración pública tenga un conjunto de características que la diferencian de una empresa privada²², sino porque -como ya hemos argumentado- ni las propias empresas privadas tienen como objetivo principal la satisfacción del cliente.

Uno de los principales problemas con los que se encuentra un evaluador, es que en la mayoría de los programas y servicios públicos no existe una definición explícita de objetivos propios ni una conciencia de la conveniencia de evaluar resultados en relación con los objetivos previstos²³. Esta situación se debe, entre otras cosas, al predominio de un modelo de gestión más orientado al cumplimiento de normas administrativas que a la gestión eficiente de los recursos, aunque cada vez son más los responsables de programas y servicios que impulsan iniciativas orientadas a cambiar esta situación.

Lo que queremos transmitir es que, según nuestra opinión, el discurso actual tiene que reorientar su énfasis. Por supuesto, es necesario que las administraciones públicas conozcan las opiniones de sus “clientes” y utilicen esa información como *input* a la hora de elaborar sus actuaciones, pero la decisión de qué servicios debe prestar la administración pública, y con qué características, es una decisión política, en donde la opinión de los “usuarios” es *uno* de los criterios a tomar en consideración. Si esto no es así, las evaluaciones de los programas y servicios públicos se harían considerando como objetivos los deseos y demandas de los usuarios. Y esto plantea dos problemas: (i) que es difícil encontrar un consenso entre los diferentes grupos de población sobre los servicios que deben tener prioridad y sobre las dimensiones (o características) más importantes de éstos; y (ii) que lleva a afirmar que los programas y servicios públicos deben diseñarse en función de lo que la población (o parte de la población) desea, o lo que se percibe como deseado por la población.

Quizás en este punto tengamos que detenernos a reconsiderar una cuestión. Es evidente que nos estamos refiriendo a dos niveles diferenciados: una cosa es decidir qué programas y servicios públicos van a existir en cada momento dado, y algo diferente es decidir las características o cualidades de cada programa o servicio una vez que se ha decidido ponerlos en marcha. Son dos cuestiones diferenciadas pero muy interrelacionadas. No es difícil observar que dependiendo de las características de cada uno de los servicios que la administración pública preste (por ejemplo, si son servicios genéricos, esperados o enriquecidos, utilizando la clasificación explicada al principio) será mayor o menor el número de programas y servicios que se podrán desarrollar de forma simultánea (presuponiendo un presupuesto invariable y un grado de eficiencia igual).

Dependiendo de cuáles sean los objetivos que se definen para el programa o servicio y cuáles sean los criterios que se utilizan para definir su grado de éxito o fracaso, la valoración y las conclusiones que se obtengan de una evaluación pueden ser diferentes. Por ello, definir como objetivo principal de un programa o servicio público la satisfacción del cliente desvirtúa la capacidad de la administración pública de actuar con criterios políticos y técnicos.

Hay que tener presente que innumerables problemas y demandas, provenientes de diferentes lugares y grupos sociales, con situaciones y causas heterogéneas que afectan a un mayor o menor número de personas, fluyen continuamente hacia los gobiernos en busca de atención y solución. Algunos problemas y demandas son de interés general (como la seguridad de las personas, la

conservación del patrimonio o la contaminación del aire), y otros problemas son de interés particular (como los que se refieren a las necesidades materiales de algunos grupos sociales). Algunos problemas son respaldados por organizaciones poderosas y con argumentos culturalmente aceptados; otros cuentan con apoyos más dispersos o introducen argumentos alternativos a los usualmente utilizados. Frente a algunos problemas hay rápido y mayoritario consenso entre los ciudadanos; en otros casos las opiniones se dividen. Algunos problemas son relativamente sencillos y localizados, con respuestas ya disponibles; otros son problemas complejos, interdependientes, que no son tratables independientemente. Es decir, las relaciones cotidianas entre sociedad y Estado toman la forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfacciones. El Estado es concebido como el encargado de resolver los problemas que las relaciones entre los actores privados ocasionan o que no son capaces de resolver (Aguilar Villanueva, 1993: 21-23).

Por ello, son las autoridades públicas las que deben decidir, con criterios políticos, cuáles problemas y demandas son las que se considerarán “asunto público a resolver”; de hecho, en una democracia, han sido elegidos para ello por los ciudadanos. Eso dependerá, entre otras cuestiones, del programa electoral del o los partidos en el gobierno, de los apoyos y negociaciones con los diversos grupos políticos y sociales, de los valores existentes en determinado momento en la sociedad, etc. Teniendo en cuenta, además, las cuestiones técnicas y administrativas, que delimitan cuáles son las actuaciones públicas posibles en cada momento, considerando, entre otras cuestiones, el presupuesto y el tiempo disponibles, la existencia o no de legislación sobre el tema que determine las posibilidades de acción (por ejemplo la Constitución o algunas leyes marcan plazos, modos de consulta, los actores que deben dar opinión, los modos de control del respeto a las normas, etc.), las posibles limitaciones tecnológicas (en cada momento existe cierto nivel de desarrollo técnico y de conocimiento), y las características de la organización que tiene que hacerse responsable de la actuación (recursos humanos, capacidad de gestión, expectativas y motivaciones del personal, entre otras).

Si no tenemos claros los objetivos de un programa o servicio, si no hemos distinguido entre productos/servicios (*outputs*) y resultados e impactos (*outcomes*), acabaremos valorando la calidad de un programa o servicio sólo por los procesos (por ejemplo, tiempo medio de la tramitación de determinado expediente) o por los productos/servicios prestados (por ejemplo, número de pacientes atendidos en una semana), perdiendo de vista la importancia de valorar los resultados e impactos. Esto no significa que no haya que medir los procesos y los productos/servicios (*outputs*), sino que una evaluación no puede llegar a conclusiones sobre la calidad de un programa o servicio público sólo con información sobre los *outputs*²⁴. Existe cada vez un mayor consenso entre los profesionales que se dedican a la evaluación de programas y servicios públicos, que los criterios a considerar para establecer un juicio de valor sobre una actuación pública deben ser los siguientes: eficacia, eficiencia, impacto, pertinencia y sostenibilidad. Sin olvidar, en su caso, otros criterios que podrían denominarse “transversales”, como la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y el respeto al medio ambiente.

Notas

¹ Como se observará, en este texto se intenta no usar la palabra “ciudadano” como equivalente de “usuario” o “cliente” de las administraciones públicas. La situación creada por las corrientes migratorias hacia España ha puesto en un momento muy delicado lo relativo al discurso sobre a quién tienen que atender las administraciones públicas. Esto se ha reflejado en el reciente debate en torno a la polémica Ley de Extranjería. Por ello, en este contexto, donde se puede contraponer “ciudadano” a “extranjero” o “inmigrante”, hablar de “ciudadano” al referirnos a las personas a las que deben atender las administraciones públicas no nos parece “políticamente correcto”. Sobre los conceptos de “ciudadano” y “cliente” puede consultarse: García Solana (2001).

² Emilio Díaz de Castro, catedrático de administración de empresas, Universidad de Sevilla.

³ O, lo que es lo mismo, ¿las universidades deben destinar más profesores a las asignaturas obligatorias, desdoblado grupos, o es mejor que destinen esos profesores a ofrecer un mayor número de asignaturas optativas? ¿O hay que aumentar el gasto en personal y hacer las dos cosas? Las dos son demandas de los estudiantes.

⁴ Existen instrumentos muy elaborados para medir la satisfacción de los clientes con un servicio, por ejemplo el SERVQUAL, explicado en Zeithaml y otros (1993).

⁵ Y ésta no es una idea novedosa dentro de la literatura sobre calidad en los servicios. Así la enuncia también el presidente de la Asociación Española para la Calidad, José Luis Cela (MAP, 1996: 17-18).

⁶ Este libro recoge las intervenciones en las “Jornadas sobre Gestión y Evaluación de la Calidad en los Servicios Públicos”, celebradas en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) el 31 de enero de 1995.

⁷ Existe una interesante literatura sobre las teorías de la noción de “necesidad”, sobre todo desde el campo de la sociología y de la psicología. Entre otros: Bataille, 1987; Baudrillard, 1986; Bourdieu, 1991; Chombart de Lauwe y otros, 1970; Maslow, 1975; y Veblen, 1974.

⁸ Existen, por supuesto, textos y documentación sobre valoración de la calidad de otros servicios públicos que también podríamos haber utilizado, por ejemplo de los servicios hospitalarios (KAHN, 1986; Longo y Bohr, 1994). Y otros sobre calidad de los servicios universitarios no citados directamente en este artículo: Peña, 1998; Reboloso Pacheco y otros, 2000; Rey García, 1998; Rodríguez Gómez y González Rueda (coords.), 2000.

⁹ Ver *El País* del 23 de marzo de 2001.

¹⁰ “El Distrito abierto consiste en ofrecer a todos los estudiantes, de cualquier parte del territorio nacional, la posibilidad de cursar sus estudios superiores en la Universidad Pública que deseen, independientemente de su lugar de origen; siendo, en todo caso, los derechos de los estudiantes procedentes de otras comunidades autónomas los mismos que los de los estudiantes de la Comunidad Autónoma elegida” (<http://www.mec.es/consejou/dabierto/quees.html>).

¹¹ En la actualidad, el Consejo de Coordinación Universitaria (antiguo Consejo de Universidades) tiene en su página *web* interesantes documentos sobre evaluación y calidad de las universidades, por ejemplo: Consejo de Coordinación Universitaria (s/f), en el que se exponen las razones para la evaluación de las universidades y su metodología.

¹² Es de imaginar, aunque la periodista de *El País* no lo refleje así, que éstos son algunos de los indicadores a utilizar, citados a modo de ejemplo.

¹³ El “Protocolo de evaluación” del “Proyecto piloto europeo” se recoge en: Consejo de Universidades, 1995b.

¹⁴ Esta iniciativa del Ministerio de Educación y Ciencia (MEC) tiene relación con otra iniciativa del Ministerio de Administraciones Públicas. Desde hace varios años, el MAP está intentando impulsar la autoevaluación de las administraciones públicas españolas, aplicando el modelo de “calidad total”. Utiliza como herramienta una adaptación del Modelo Europeo de Gestión de Calidad. Este Modelo se explica en el libro *Guía de autoevaluación para la administración pública. Modelo Europeo de Gestión de Calidad 2000*, publicado por el Ministerio de Administraciones Públicas (primera versión: MAP, 1999; segunda versión: MAP, 2000a; tercera versión: MAP, 2004).

El Modelo Europeo de Gestión de Calidad fue diseñado por la Fundación Europea para la Gestión de Calidad (EFQM, en sus siglas en inglés). Esta Fundación fue creada en 1988 por catorce compañías europeas con la intención de impulsar la mejora de la calidad de las empresas europeas. Actualmente son miembros de esta Fundación más de 600 organizaciones, desde multinacionales e importantes compañías nacionales, hasta universidades e institutos de investigación. En 1992 la Fundación lanzó el Modelo Europeo de Gestión de Calidad, conocido como Modelo EFQM de autoevaluación. Este Modelo aborda diferentes aspectos del funcionamiento de una organización: liderazgo, personas, planificación y estrategia, cooperación y recursos, procesos, resultados en las personas, resultados en

los clientes, resultados en la sociedad y resultados clave. Una descripción detallada de los objetivos y los elementos del Modelo los ofrece un miembro del Comité Ejecutivo de la EFQM en: MAP, 1992: 157-164. Existe, además, diversa bibliografía explicativa sobre el modelo EFQM aplicado al ámbito privado, por ejemplo: Grima y Tort-Martorell, 1995; Roure y Rodríguez, 1999.

La autoevaluación es un examen global, que realiza la propia organización, sobre sus actividades y resultados, tomando como referencia un modelo determinado, en este caso el Modelo EFQM. La utilización del Modelo de autoevaluación EFQM no finaliza con la obtención de ningún tipo de certificación de calidad (como sucede si se utilizan las normas ISO 9000), pero permite optar al Premio Europeo a la Calidad, que, si se obtiene, supone prestigio y reconocimiento. Este Premio lo otorga todos los años la EFQM, y en 1998 fue obtenido por el ferrocarril español de alta velocidad (AVE) (Talavera Pleguezuelos, 1999: 359-360 y 375). Una explicación detallada sobre la Organización Internacional para la Estandarización (ISO, en sus siglas en inglés) y de las normas ISO 9000 se encuentra en: Talavera Pleguezuelos, 1999: 360-374. Una visión general sobre el intento del MAP por mejorar los servicios públicos (incluyendo la evaluación de los mismos para conseguir ese objetivo), que explica la legislación elaborada para ello, se presenta en: MAP, 2000b.

¹⁵ El Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades se establece por Real Decreto 194/1995, de 1 de diciembre, publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE) de 9 de diciembre. La convocatoria de la primera anualidad del Plan Nacional se realizó por Orden del Ministro de Educación y Ciencia de 21 de febrero de 1996 (BOE de 28 de febrero), y fue aprobada por Orden de la Ministra de Educación y Cultura de 30 de octubre de 1996 (BOE de 8 de noviembre). El Informe Final de esta convocatoria se aprobó en el Pleno del Consejo de Universidades de 18 de diciembre de 1997, y se encuentra publicado en: Consejo de Universidades, 1998a. Por Orden de 20 de abril de 1998 (BOE de 28 de abril) se realizó la segunda convocatoria, que fue resuelta por Orden de 17 de junio de 1998 (BOE de 24 de junio). El informe publicado en el año 2000 por el Consejo de Universidades es el resultante del análisis de todos los informes de esa convocatoria (Consejo de Universidades, 2000b). Por la Orden de 27 de mayo de 1999 se realizaba la convocatoria para el año 1999 (BOE de 1 de junio), y se resolvía por Orden de 30 de julio, publicada en el BOE de 10 de agosto (complementada por Orden de 14 de diciembre, publicada el 22 de ese mes). Por último, la convocatoria para el año 2000 se realizó por Orden de 19 de mayo de 2000 (BOE de 23 del mismo mes) y se resolvió por Orden de 20 de julio.

¹⁶ Real Decreto 408/2001, de 20 de abril (BOE 96, de 21 de abril).

¹⁷ Existe una guía específica para los evaluadores externos (Consejo de Universidades, 1997).

¹⁸ En el año 2000 se publicó una guía específica de evaluación de los servicios universitarios, con un desarrollo mayor que el incluido en la versión de 1998 (Consejo de Universidades, 2000a).

¹⁹ En la actualidad (enero de 2005) figura en la página *web* del Consejo de Coordinación Universitaria un “Borrador del catálogo de indicadores del sistema universitario público español”, que incluye unos 50 indicadores (<http://www.mec.es/educa/ccuniv/html/indicadores/indicado.pdf>). “El objetivo es definir y proponer unos indicadores para todo el sistema universitario español, capaces de proporcionar información cuantitativa sobre las universidades, que sea útil tanto a los gestores de las propias instituciones como a sus usuarios”. Sin embargo, según se expone, estos indicadores “no se deben utilizar para elaborar de manera generalizada *rankings* de calidad”. La intención expresa del Consejo de Coordinación Universitaria es publicar los resultados en la *web*. En la fecha mencionada, podía accederse a los datos del indicador denominado “RecFin 6.2”, es decir, “gasto corriente por alumno matriculado corregido”, que “expresa el gasto corriente anual que contrae una determinada universidad pública por alumno matriculado en la oferta oficial de primer y segundo y sólo segundo ciclo ponderado según la titulación cursada”. Existe una clara preocupación del Consejo de Coordinación Universitaria por encontrar indicadores que cumplan los requisitos técnicos y metodológicos esperables en una investigación de este tipo. Esto se puede corroborar con el conocimiento de dos iniciativas: (a)

el desarrollo del seminario “Indicadores de Calidad en la Universidad: Información y Decisiones”, en junio de 1999, con diversas ponencias que abordan este tema (Consejo de Universidades, 1999); y (b) la colocación en su página *web*, durante un tiempo, de una “encuesta sobre los indicadores universitarios”. Esta encuesta presentaba los indicadores del “Borrador del catálogo de indicadores del sistema universitario público español”, y solicitaba la colaboración del *internauta* para valorar su idoneidad y la dificultad de su interpretación.

²⁰ Por su parte, el periódico *El Mundo* publicó un especial de 24 páginas titulado “50 carreras”, en el que se presentaron “las mejores facultades donde estudiar las 50 titulaciones más demandadas y elabora una selección de las universidades españolas que destacan por su nivel de docencia, investigación y proyección de futuro” (*El Mundo*, 29 de mayo de 2001).

²¹ Los resultados parciales de este trabajo pueden verse en: De Miguel, Caïs y Vaquera, 1999a y 1999b.

²² Desde el punto de vista que aquí nos interesa, podemos enumerar las siguientes características que diferencian la administración pública de la empresa privada, siguiendo a Angel Martín Acebes, en ese entonces director general de Organizaciones, Puestos de Trabajo e Informática, del MAP: (a) Los usuarios de los servicios públicos no son sólo clientes sino también propietarios de la empresa que los ofrece. Los ciudadanos pueden ejercer al menos cada cuatro años su derecho a decidir qué producir, cómo producirlo y para quién. (b) En el sector privado, las empresas tratan de atraer al máximo número de clientes para que compren su producto. Por el contrario, en la administración pública normalmente el problema no es el de aumentar el número de clientes sino asegurar que solamente acceden al servicio aquellas personas que legalmente tienen derecho o aquéllas cuyas necesidades se trata de satisfacer mediante ese servicio o programa. (c) En el sector público no existe siempre la posibilidad de elegir: las transacciones no siempre son voluntarias. Un contribuyente, un preso, una persona cuya casa es expropiada para construir una carretera, no tiene ninguna posibilidad de elección. Podría argumentarse que no es válido utilizar el concepto de “cliente” cuando la administración pública impone obligaciones que deben cumplirse. (d) En muchos ejemplos de la actividad administrativa, la relación que existe entre oferente de servicios y productos y usuario no es la misma que la que establece una empresa con sus clientes. El usuario del servicio público, receptor de una medida administrativa, a veces no es una persona o un solo grupo fácilmente identificable. (e) Otro aspecto que distingue a las organizaciones públicas de la empresa privada es la inexistencia de cuenta de resultados y las limitaciones del *marketing* público (MAP, 1992: 90-92). Otros autores enumeran características diferenciadoras entre lo público y lo privado que podrían ser de interés en el contexto de este trabajo: Gutiérrez Calderón, 1997: 321-326; Talavera Pleguezuelos, 1999: 332-335.

²³ Así lo pone de manifiesto, por ejemplo, el Consejo de Universidades al definir la situación de la mayoría de las universidades españolas (Consejo de Universidades, 1995a: 21).

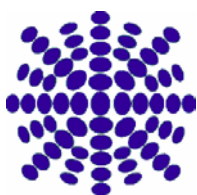
²⁴ Una exposición sobre la importancia de valorar tanto los *outputs* como los *outcomes* en el control de gestión de las organizaciones públicas se encuentra en: Ruano De La Fuente (2001).

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1993), “Estudio introductorio”, en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-72.
- Bañón i Martínez, Rafael y Carrillo Barroso, Ernesto (1996), “Evaluación de la calidad de los servicios públicos”, en *La productividad y la calidad en la gestión pública*, Rafael Bañón i Martínez (dir.), Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, Escola Galega de Administración Pública, pp. 171-184.
- Bataille, Georges (1987), *La parte maldita*, Barcelona, Icaria.
- Baudrillard, Jean (1986), *La génesis ideológica de las necesidades*, Barcelona, Anagrama.
- Beltrán Villalba, M. (2000), *La acción pública en el régimen democrático*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- Bourdieu, Pierre (1991), *La distinción: criterio y bases sociales del gusto*, Madrid, Taurus.
- Consejo de Coordinación Universitaria (España) (s/f), *La evaluación institucional: concepto y método. Plan de calidad de las universidades*, Madrid, Secretaría General, mimeo.
- Chombart de Lauwe, Paul Henry ...[et al] (1970), *Aspirations et transformations sociales*, Paris, Anthropos.
- Consejo de Universidades (España) (1995a), *Programa de evaluación institucional de la calidad de las universidades*, Madrid, Secretaría General, Ministerio de Educación y Ciencia.
- _____ (1995b), *Programa de evaluación institucional de la calidad de las universidades: anexo*, Madrid, Secretaría General, Ministerio de Educación y Ciencia.
- _____ (1997), *Plan nacional de evaluación de la calidad de las universidades: guía de los evaluadores externos*, Madrid, Secretaría General.
- _____ (1998a), “Informe sobre evaluación de la calidad de las universidades”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nos. 11-12, Madrid, pp. 157-181.
- _____ (1998b), *Plan nacional de evaluación de la calidad de las universidades: guía de evaluación*, Madrid, Secretaría General.
- _____ (1999), *Indicadores en la universidad: información y decisiones. Plan nacional de evaluación de la calidad de las universidades*, Madrid, Ministerio de Educación y Ciencia.
- _____ (2000a), *Guía de evaluación de servicios. Plan nacional de evaluación de la calidad de las universidades*, Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- _____ (2000b), *Plan nacional de evaluación de la calidad de las universidades: informe anual de la segunda convocatoria*, Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte; Secretaría General Técnica.
- De Miguel, Jesús; Cañs, Jordi; y Vaquera, Elizabeth (1999a), “Construcción de un sistema de indicadores de calidad universitaria”, documento presentado en las Primeras Jornadas sobre Evaluación y Calidad en las Organizaciones Públicas, Universidad de Granada. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Granada, España, 29 y 30 de octubre.
- _____ (1999b), “Modelo de indicadores de calidad de las universidades”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nº 16, Madrid, pp. 29-62.
- Feinstein, Osvaldo N. (1996), “Evaluación y calidad de los programas de desarrollo rural”, documento presentado en el Congreso Internacional de Evaluación de la Calidad en los Servicios Públicos y en la Empresa, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, del 31 de enero al 3 de febrero.
- García Solana, M. J. (2001), “La posición del ciudadano: la noción de cliente”, en *La nueva gestión pública*, Blanca Olías de Lima (coord.), Madrid, Pearson Educación, pp. 291-316.
- Grima Cintas, Pedro y Tort-Martorell Llabres, Javier (1995), *Técnicas para la gestión de la calidad*, Madrid, Díaz de Santos.
- Gutiérrez Calderón, M. Isabel (1997), “Estructura organizativa y gestión municipal”, en *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Carlos R. Alba y Francisco J. Vanaclocha (eds.), Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado (Colección Monografías, Nº 19).
- James, Paul (1997), *Gestión de la calidad total*, Madrid, Prentice Hall.
- Kahn, Joan (1986), *Gestión de calidad en los centros sanitarios*, Barcelona, S. G. Editores.
- Longo, Daniel R. y Bohr, Deborah (1994), *Métodos cuantitativos en la gestión de la calidad: una guía práctica*, Barcelona, S. G. Editores, Fundación Avedis Donabedim.
- Majone, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MAP (1992), *Calidad total en los servicios públicos y en la empresa*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, Fundación Formación y Tecnología (Colección Informes y Documentos, Serie Administración General).

- _____ (1996), *Gestión y evaluación de la calidad en los servicios públicos: segundas jornadas sobre medición y mejora de los servicios públicos*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.
- _____ (1999), *Guía de autoevaluación para la administración pública: Modelo Europeo de Gestión de Calidad*, Madrid, Boletín Oficial del Estado.
- _____ (2000a), *Guía de autoevaluación para la administración pública: Modelo Europeo de Gestión de Calidad 2000*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial del Estado.
- _____ (2000b), *Libro blanco para la mejora de los servicios públicos: una nueva administración al servicio del ciudadano*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.
- _____ (2004), *Guía de autoevaluación para la administración pública: Modelo Europeo de Gestión de Calidad 2000*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial del Estado.
- Maslow, Abraham T. (1975), *Motivación y personalidad*, Barcelona, Sagitario.
- Ministerio de Educación y Ciencia (España) (1995), “Real Decreto 1947/1995, de 1 de diciembre, por el que se establece el Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades”, en *Boletín Oficial del Estado*, N° 294, Madrid, 9 de diciembre.
- Peña, Daniel (1998), “La mejora continua de la calidad en la universidad: algunas experiencias en la Universidad Carlos III de Madrid”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nos. 11-12, Madrid, pp. 83-94.
- Rebollos Pacheco, Enrique; Fernández Ramírez, Baltasar; y Pozo Muñoz, Carmen (2000), *Gestión integral de la calidad: satisfacción de los estudiantes y del personal profesional con los servicios universitarios*, Almería, Universidad de Almería. Unidad de Calidad e Investigación de la Evaluación.
- Rey García, Amalio Alejandro (1998), *Cómo gestionar la calidad en las universidades: el modelo europeo de excelencia universitaria*, Madrid, Club Gestión de Calidad, Universidad Carlos III de Madrid, Comunidad de Madrid, Universidad Pontificia de Comillas.
- Rodríguez Gómez, Gregorio y González Rueda, Antonio Javier (coords.) (2000), *Calidad en los servicios universitarios*, Cádiz, Unidad para la Calidad de las Universidades Andaluzas, Universidad de Cádiz. Servicio de Publicaciones.
- Roure, Juan y Rodríguez, Miguel Ángel (1999), *Aprendiendo de los mejores: el modelo EFQM y el proceso de autodiagnóstico en la práctica*, Barcelona, Gestión 2000.
- Ruano de la Fuente, J. M. (2001), “El control de gestión en las organizaciones públicas”, en *La nueva gestión pública*, Blanca Olías de Lima (coord.), Madrid, Pearson Educación.
- Ruiz, Joaquín (1996), “Evaluación de la calidad en la administración general del Estado”, documento presentado en el Congreso Internacional de Evaluación de la Calidad en los Servicios Públicos y en la Empresa, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, del 31 de enero al 3 de febrero.
- Stufflebeam, Daniel L. y Shinkfield, Anthony J. (1987), *Evaluación sistemática: guía teórica y práctica*, Barcelona, Paidós, Ministerio de Educación y Ciencia.
- Talavera Pleguezuelos, Clemente (1999), *Calidad total en la administración pública*, Granada, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional.
- Veblen, Thorstein (1974), *Teoría de la clase ociosa*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Vedung, Evert (1997), *Evaluación de políticas públicas y programas*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Instituto Nacional de Servicios Sociales.
- Weiss, Carol H. (1983), *Investigación evaluativa*, México, Trillas.
- Zeithaml, Valerie A.; Parasuraman, A.; y Berry, Leonard L. (1993), *Calidad total en la gestión de servicios: cómo lograr el equilibrio entre las percepciones y las expectativas de los consumidores*, Madrid, Díaz de Santos.



CLAD



NU(DESA)



Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública

(México D.F., México, 5 y 6 de mayo de 2005)

DECLARACIÓN FINAL

Las autoridades políticas y los directores de los sistemas de función pública / servicio civil de los países iberoamericanos, reunidos los días 5 y 6 de mayo de 2005, en México, D.F., bajo la iniciativa del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, la División de Administración y Gestión del Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de México a través de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental.

- Se han constituido en el "Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública" a fin de debatir y delinear estrategias que permitan la implantación de sistemas de profesionalización de la función pública en los países de Iberoamérica de acuerdo a las pautas y orientaciones contenidas en la "Carta Iberoamericana de la Función Pública", que fue presidido sucesivamente por D. Francisco Javier Velázquez, Secretario General para la Administración Pública de España y D. Norberto Ivancich, Subsecretario de Gestión Pública de Argentina, quienes fueron elegidos por aclamación.
- Obtuvieron consenso en las conclusiones, recomendaciones y resoluciones que se enuncian a continuación:

CONCLUSIONES

1. La Carta Iberoamericana de la Función Pública necesita avanzar en su implantación.

La Carta contiene un modelo de gestión del empleo público y las personas que forman parte del mismo, que se adapta adecuadamente a las necesidades de fortalecimiento de las Administraciones Públicas en los países de la comunidad iberoamericana. Sin perjuicio de las diferencias existentes entre los distintos entornos institucionales, este modelo constituye un referente válido para orientar los desafíos de profesionalización de la función pública en los países de la Región.

Algunas experiencias recientes de modernización de la función pública se han inspirado ya, con éxito, en la Carta para diseñar las reformas o para reforzar las iniciativas anteriores convergentes con los principios de la misma.

La Carta tiene vocación de extenderse a todo el empleo público. No parece recomendable reservar la implantación de la Carta a algunos sectores del empleo público, dejando otros fuera. El modelo de la Carta incorpora una lógica sistémica que aconseja su implantación, preferentemente, mediante reformas de alcance global e integrado, siempre que ello sea posible en las condiciones restrictivas que más adelante se señalan.

2. La implantación de la Carta requiere en la mayor parte de los casos reformas institucionales que afronten obstáculos importantes. Para afrontar tales obstáculos, las estrategias nacionales de reforma deben tomar en cuenta algunas consideraciones, como las siguientes:

a) Será imprescindible que el liderazgo reformador consiga trasladar a los diferentes actores involucrados una sensación de necesidad y urgencia por cambiar. Para ello, será importante su capacidad para detectar los elementos de presión externa e interna, como su habilidad para integrarlos en un discurso de cambio y para comunicar éste de manera eficaz.

b) Este discurso reformador no puede limitarse a la reproducción literal de la Carta. Para conseguir su propósito, la implantación de ésta debe basarse en un diagnóstico certero del entorno institucional del país y vincular al mismo las diferentes propuestas de un modo coherente. La Carta debe inspirar a una política de Estado en materia de servicio civil como uno de los elementos imprescindibles para resolver los problemas importantes y sensibles de la ciudadanía. Sólo así se hará visible como un proyecto sugestivo y será capaz de concitar las adhesiones necesarias.

c) La implantación de la Carta generará resistencias. Para hacerles frente, es ineludible realizar un análisis político destinado a prever el comportamiento de los diferentes actores y grupos involucrados, y diseñar estrategias adecuadas.

La viabilidad de las reformas exige construir alianzas en las que apoyar las iniciativas de cambio.

d) Es recomendable que el discurso en el que se inscriba la implantación de la Carta vincule ésta al cumplimiento del principio de igualdad ante la ley, a los objetivos de los Estados en materia de redistribución equitativa de los ingresos, en especial a la inclusión social, del desarrollo económico, en particular a la lucha contra el déficit público y los desafíos de competitividad derivados de la apertura económica, y en la prestación de servicios de calidad a la ciudadanía. Esta vinculación parece aconsejable para posicionar estas reformas en la agenda de los gobiernos.

e) El proceso de implantación de la Carta debe considerar las restricciones de distinta naturaleza que enfrentan los países, identificando estrategias selectivas y graduales que permitan realizar avances tangibles y concretos.

f) Con frecuencia, la implantación de la Carta necesitará la revisión de los marcos legales vigentes sobre el empleo público sin reducir las reformas a la mera elaboración de nuevas leyes de función pública o servicio civil. Conseguir que el modelo de la Carta se encarne en el funcionamiento efectivo de los sistemas de empleo público requerirá el desarrollo, en los sistemas públicos, de importantes capacidades internas, tanto de carácter estratégico, como profesional, técnico y directivo.

g) La institucionalización del modelo propuesto a partir de la Carta supone incorporarla a las rutinas de funcionamiento de los sistemas de función pública, para lo cual se requerirán liderazgos perseverantes, y en la medida que sea posible, operaciones de consenso nacional, interpartidarias o intersectoriales, frente a la brevedad de los ciclos políticos.

h) La difusión del conocimiento de la Carta en la Región es considerada como un recurso de primer orden para el éxito de los procesos de implantación.

RECOMENDACIONES

Para apoyar la construcción de las capacidades requeridas para la implantación y profundización de las orientaciones contenidas en la Carta, será importante la cooperación internacional, la cual se convoca, entre otras, para las acciones siguientes:

- a) La creación de grupos de trabajo temáticos integrados por los países que tengan un tema específico como prioridad según sus intereses y/o necesidades nacionales, como por ejemplo, la evaluación del desempeño, la profesionalización del personal directivo, las competencias laborales, los sistemas de información sobre el personal público y la capacitación.
- b) El fortalecimiento de los mecanismos permanentes de intercambio, comunicación e información virtuales desarrollados por el Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE) del CLAD y por la Red de Administración Pública de Naciones Unidas (UNPAN).
- c) La organización, con apoyo de la ONU y del CLAD, de talleres, seminarios especializados y cursos de capacitación sobre temas específicos, tales como: los sistemas para garantizar la transparencia y ética en la función pública, evaluación del desempeño y los establecidos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública. En este sentido, se sugiere mantener con carácter permanente, en el marco de los Congresos anuales del CLAD, al análisis y discusión de los temas y retos relacionados con la implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

RECONOCIMIENTOS

1. Al Gobierno de México a través de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental por el generoso apoyo dado a la excelente organización del Foro, por su proverbial hospitalidad y sus contribuciones al clima de confraternidad iberoamericana que ha caracterizado a esta reunión.
2. A la iniciativa de la División de Administración y Gestión del Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas por haber propiciado la realización del Foro y haber contribuido con los medios materiales que permitieron su realización.
3. Al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo por su excelente labor en la preparación, dirección y coordinación técnica del Foro, que ha posibilitado que el mismo concluya con particular éxito.

ARGENTINA	D. Norberto Ivancich D. Eduardo Arturo Salas
BOLIVIA	D. Edwin Aldunate Luján D. Hernán Zenteno Pereira
BRASIL	D. Nelson Machado D. Sérgio Eduardo Arbulu Mendonca
COLOMBIA	D. Fernando Grillo Rubiano Da. Patricia Trujillo Marin
COSTA RICA	D. Guillermo Lee Ching Da. Florita Azófeifa Monge
CUBA	D. José Eloy Llaguno Barres Da. Martha Prieto Linares
CHILE	Da. María Alejandra Sepúlveda Toro Da. Catalina Bau Aedo Da. Rossana Pérez Fuentes
EL SALVADOR	Da. Luz Elena Renderos De Hernández
ESPAÑA	D. Francisco Javier Velázquez López Da. Olga Mella Puig
GUATEMALA	D. Harris Howell Whitbeck Piñol Da. Silvia Del Carmen Palomo González
MÉXICO	D. Hugo Nicolás Pérez González D. Juan Carlos Murillo Flores
NICARAGUA	Da. Martha Elizabeth López Álvarez
PANAMÁ	D. Arnulfo Antonio De León Vargas Da. Donaciana Acosta Tejada

PARAGUAY	D. Clemente Barrios Monges D. Víctor Manuel Sosa Argüello
PERÚ	Da. Verónica Violeta Rojas Montes
REPÚBLICA DOMINICANA	D. Manuel Ramón Ventura Camejo
URUGUAY	D. Miguel Ángel Toma Sanchis
VENEZUELA	Da. Zaida Yoconda Geant Carrero Da. Ana Luisa Rodríguez Coll