

## Nº 35, Junio 2006

---

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

Bernardo Kliksberg

Hacia una nueva generación de políticas sociales en Latinoamérica. Un análisis comparativo

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

Eugenio Lahera P.

Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas?

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

Francisco Longo

Oferta y demanda de gerentes públicos. Un marco de análisis de la institucionalización de la dirección pública profesional

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

Sonia Ospina

Gobernanza y liderazgos para el cambio social

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

Roberto Martínez Nogueira

Heterogeneidad y contingencia en los programas sociales: consecuencias para la gestión de la implementación

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

Ladislau Dowbor

Redes de apoyo al desarrollo local en Brasil

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

Eduardo Flores-Trejo

Derecho de acceso a la información: de la fase normativa a la valoración de su impacto

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

Carles Ramió Matas y Oriol García Codina

La externalización de servicios públicos en España: la necesidad de repensar una nueva gestión pública planificada, controlada y evaluada

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



## **Hacia una nueva generación de políticas sociales en Latinoamérica. Un análisis comparativo\***

**Bernardo Kliksberg**

### **I. Una región en alta tensión**

América Latina ha sido en las últimas décadas escenario de continuas experiencias de amplio alcance movilizadas para enfrentar la pobreza y la exclusión. Ambas son cuestiones cruciales en la región, que han adquirido creciente visibilidad y se han transformado en ejes de la agenda pública a medida que crecía el proceso de democratización. La brecha entre el gran potencial económico de la región, las duras realidades de pobreza y las demandas sociales cada vez más articuladas, que una ciudadanía crecientemente consciente e informada está generando, produjeron tensiones fenomenales al interior de las sociedades. Entre otras manifestaciones de ellas, en los últimos años, doce presidentes electos no pudieron terminar sus períodos de gobierno, no por golpes militares, sino por protestas en gran escala de la sociedad causadas en parte importante por la enorme deuda social de la región.

Todo ello llevó a la revisión profunda de los diseños tradicionales en el campo social, a la búsqueda afanosa de nuevas respuestas, y a la aparición de una nueva generación de políticas sociales en diversos países. La concertación y el diálogo social son un eje de las mismas.

Puede resultar de alto interés para el desafío social que tiene la región examinar estos nuevos desarrollos en política social, trazar paralelos y extraer enseñanzas.

Este trabajo se propone, en primer lugar, ambientar respecto al tipo de problemática social que presenta América Latina, y el perfil de las principales propuestas para enfrentarla; en segundo lugar, poner a foco los grandes debates sobre política social existentes en la región; en tercer término, revisar brevemente algunas de las principales políticas y programas aplicados en Argentina, Brasil, México y Chile; y, finalmente, extraer algunas conclusiones de conjunto.

### **II. El escenario socioeconómico latinoamericano**

América Latina tiene una dotación de recursos naturales privilegiada. Su subsuelo encierra algunas de las principales reservas de materias primas estratégicas del planeta, entre ellas petróleo, tiene posibilidades agropecuarias muy importantes, fuentes de energía en gran escala, atractivos turísticos múltiples, reservas hídricas muy superiores a las de otros continentes. Por otra parte, positiva y esperanzadoramente, se han ido fortaleciendo en la región en las últimas décadas procesos cada vez más vigorosos de democratización, y la sociedad civil ha crecido en articulación y participación.

Sin embargo, la vida de buena parte de los latinoamericanos es difícil a diario. La región presenta altos niveles de pobreza y desempleo. Se podría decir que se trata de una pobreza paradójica, porque hay un gran contraste entre las potencialidades económicas de la región y las realidades de la pobreza. Ello repercute en una elevada tensión social que debilita la gobernabilidad. La pobreza paradójica parece estar fuertemente vinculada, entre sus causas centrales, a los altísimos niveles de desigualdad de la región, una de las más inequitativas del planeta.

El 10% más rico es dueño del 48% del ingreso anual total, y el 10% más pobre, sólo del 1,6%. Ello da como resultado que tenga el peor coeficiente Gini de distribución del ingreso del orbe. Investigaciones sistemáticas indican que estos niveles de inequidad son una causa central de los altos umbrales de pobreza (CEPAL, IPEA, PNUD, 2003; Machinea ...[et al], 2005).

Veamos sintéticamente algunas de las tendencias principales que ofrece la región en el campo social, que han originado en años recientes la puesta en marcha de una nueva generación de políticas sociales.

---

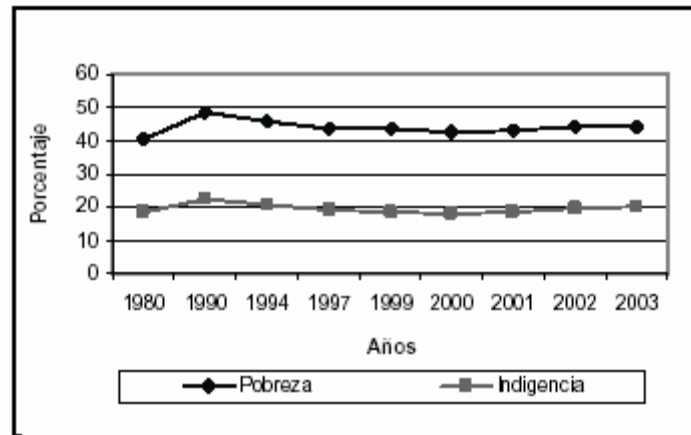
(\*) Versión revisada del documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santiago, Chile, del 18 al 21 de octubre de 2005.

Título original: "La nueva generación de políticas sociales latinoamericanas: el rol clave de la concertación".

### Pobreza persistente

La pobreza latinoamericana es persistente; en la mayoría de los países no se ha reducido, y para el conjunto de la región se amplió en los últimos 25 años, tanto en términos absolutos como relativos. Puede apreciarse la tendencia en el Gráfico N° 1:

**Gráfico N° 1**  
**Incidencia de la pobreza y de la indigencia en América Latina 1980-2003**  
*(personas en %)*



Fuente: CEPAL, Panorama Social de América Latina, 1996-2003.

La pobreza y la indigencia aparecen en el 2003 superiores a las de 1980. Las cifras son las que se indican en el Cuadro N° 1.

**Cuadro N° 1**  
**Evolución de la pobreza en América Latina**  
*(porcentaje de la población)*

Año	Evolución de la pobreza extrema en América Latina	Evolución de la pobreza en América Latina
1980	-	40%
2000	17,8%	42,1%
2001	18%	43%
2002	20%	44%
2004	19%	43%

La pobreza, que era en 1980 muy elevada, 40% de la población, alcanzó en el 2003 un nivel relativo aun mayor, 44%. Entre el 2000 y el 2003 el número de pobres creció en 20 millones, y se deterioró aun más la calidad de la pobreza por cuanto 14 millones de ellos fueron indigentes, personas ubicadas en la extrema pobreza.

A pesar del buen crecimiento de las economías en el 2004 y el 2005, la cifra se ha reducido muy poco. La pobreza afecta a más de cuatro de cada diez latinoamericanos, y es aun mayor que en 1980 en términos porcentuales.

La cantidad total de pobres aumentó significativamente y supera los 225 millones. En la Argentina, donde las nuevas políticas sociales han logrado reducir considerablemente los niveles de pobreza que dejó la década de los 90, se estima en el 40% de la población. En Brasil se estimaba al inicio de la presidencia actual que 45 millones de personas sobre 170 millones tenían insuficiencias

nutricionales, y por ello se estableció como un programa social central de la gestión Lula, el programa Hambre Cero. En México se han medido recientemente tres niveles de pobreza: a) Alimentaria: que son las personas y hogares que si gastaran todos sus ingresos en cubrir sus necesidades alimentarias igual no alcanzarían a hacerlo. En otras mediciones se la ha llamado pobreza extrema; b) Pobreza de capacidades: constituida por las personas y hogares cuyos ingresos son insuficientes para cubrir sus necesidades básicas de alimentación, educación y salud; y c) Pobreza de patrimonio: personas y hogares cuyos ingresos no les permiten satisfacer sus necesidades de alimentación, salud, educación, vivienda, vestido y transporte. Los datos, según el Programa Oportunidades (SEDESOL, 2003), indican que casi uno de cada cinco hogares mexicanos se encuentra en condición de *pobreza alimentaria*, uno de cada cuatro hogares vive en condición de *pobreza de capacidades* y casi cinco de cada diez hogares se encuentran en *pobreza de patrimonio*.

La pobreza no es una abstracción. Se refleja en carencias materiales que agobian a las familias afectadas cotidianamente, e incide en las tasas de morbilidad y esperanza de vida. Los datos mexicanos muestran esas tendencias que tienen presencia en todos los países con alta pobreza.

Así, los impactos de la pobreza de capacidades sobre la salud son muy directos. Se expresa, según Oportunidades, entre otros aspectos en:

“La imposibilidad de acceder a servicios de salud en un medio donde prevalecen condiciones de insalubridad y desnutrición, y la ausencia de una cultura de salud preventiva que hace más difícil encarar las enfermedades.

. Las infecciones comunes y las enfermedades relacionadas con la nutrición y la reproducción continúan siendo los padecimientos de mayor ocurrencia entre la población pobre del país.

. El impacto de las desigualdades de género se observa en el contexto de la pobreza y la salud. No se puede dejar de considerar el hecho de que muchas de las manifestaciones de las desigualdades en el ámbito de la salud tienen su origen en la poca o nula atención que reciben las mujeres antes, durante y después del período reproductivo. Esto debido a que la población que vive en pobreza de capacidades no cuenta con acceso a servicios de salud”.

La pobreza en México, como en otros países, suele tener “caras”, cara de mujer en general, y de mujer indígena particularmente. Las tasas de anemia elevadas, en general 20% en mujeres no embarazadas y 26% en mujeres embarazadas (datos de 1999), eran casi el doble entre las mujeres indígenas embarazadas o en período de lactancia: 40%. La mortalidad materna, 5,4 por 10.000 nacidos vivos, se triplicaba en mujeres indígenas, llegando a 28,3 en los municipios con 40% y más de población indígena de Guerrero. Con fundamento señala Oportunidades que “la pobreza contribuye directamente a enfermar y morir prematuramente. La alimentación deficiente en la infancia deja huellas irreversibles. El crecimiento y desarrollo deficiente provocan baja estatura, mayores riesgos de enfermedad, y un bajo desempeño escolar que afectan también en la edad adulta”.

El hábitat diario, la vivienda, hace visible lo que es vivir en pobreza. En el caso de México, entre los pobres por capacidades, que son una cuarta parte de la población, tres de cada cuatro hogares tienen un techo endeble, la mitad no cuenta con agua entubada, seis de cada diez viviendas tienen un piso de tierra.

### **Elevados niveles de desempleo**

La tasa de desempleo abierto ha venido creciendo todo el tiempo en las últimas dos décadas, alcanzando en los últimos años niveles pico en la historia de la región. La tasa fue entre 1981 y 1990 de 8,4%, subió en el período 1991-97 a 8,8%, y ascendió entre 1998 y 2003 a 10,6%. Por otra parte, ha habido un proceso continuo de “degradación de la calidad de los trabajos disponibles”. Ocho de cada diez trabajos nuevos creados en la última década surgieron en la economía informal.

En ella los trabajadores perciben ingresos mucho menores a la formal, trabajan más horas, sus fuentes de trabajos tienen alta precariedad, y carecen de coberturas sociales y de salud. La OIT ha

calculado el déficit primario de “trabajo decente”, constituido por las brechas en empleo y en protección social. En el año 2002 alcanzaba al 50,5% de la mano de obra urbana de la región. Significaba 93 millones de trabajadores. Eran 30 millones más que en 1990.

También quienes tienen empleo expresan dificultades. Han perdido derechos laborales, ha aumentado la inestabilidad, un sector gana ingresos menores incluso a la línea de pobreza, y manifiestan un alto grado de inseguridad. El 53% teme ser despedido dentro de los próximos doce meses.

El ascenso de los niveles de desempleo fue aun mayor en los grupos jóvenes. El mercado de trabajo se hizo cada vez más inaccesible para amplios sectores de los mismos. Según los estimados de Abdala (2002), en el 2000 el desempleo entre los jóvenes de 15 a 24 años multiplicaba por 2,5 el elevado desempleo general. Si se toma el grupo de jóvenes de 15 a 19 años la situación era aun peor, lo cuadruplicaba. Según los datos de la Organización Iberoamericana de la Juventud (Chillán, 2004), el desempleo de los jóvenes es cinco veces mayor al de los adultos mayores de 45 años.

La incidencia del desempleo tenía un claro sesgo socioeconómico. En el 2002, la tasa ascendía a 28,2% en el 20% más pobre de la población, y era en cambio de 8,7% en el 20% más rico.

Las difíciles condiciones del mercado de trabajo crearon también fuertes tendencias a la precarización laboral. Surgió un amplio sector de contrataciones fuera de las normas legales, todo orden de formas de precarización del trabajo, y se conformó un vasto segmento de personas que si bien tienen trabajo, los ingresos del mismo no les alcanzan para superar el umbral de pobreza. Incluso los empleados en la economía formal tienen dificultades de supervivencia. Así, los salarios mínimos eran, en 1997, 30% menores que los de 15 años atrás (Tokman, 1997).

### **Desarticulación de familias**

La pobreza tiene pesada incidencia sobre el debilitamiento del núcleo familiar. Cerca del 30% de las familias de la región tienen un solo titular: la madre pobre sola jefa de hogar. La desocupación continua, la precariedad, la imposibilidad de conseguir ingresos estables, el hacinamiento, llevan a que el cónyuge masculino produzca lo que en psicología social se llama una “fuga” de una situación muy difícil. Ello no sólo se ha dado en los hogares más pobres. También se ha producido cuando las familias de clase media han sido tensadas al máximo por procesos que las han convertido en pocos años en “nuevos pobres”. Fue el caso argentino en los 90, donde las políticas aplicadas llevaron a que 7 millones de personas sobre 35 millones pasaran de ser estratos medios a ser pobres al perder sus bases laborales, y paulatinamente sus ahorros y su patrimonio.

Estudios de la Universidad de Buenos Aires (Tausk, 2002) indican que cuando hay desocupación prolongada, como sucedió en los 90 en el país con una tasa de desocupación que superó el 20%, las familias pueden implosionar. Se produjo una tendencia a que en diversos casos “el cónyuge masculino tendió a autodestruirse y destruir su núcleo familiar”.

### **Baja escolaridad**

Los países latinoamericanos han hecho un gran esfuerzo por posibilitar el acceso universal a la educación primaria y han obtenido considerables avances. Sin embargo, el fenómeno de la pobreza persistentemente incide en la generación de altos índices de deserción. Muchos niños se ven obligados a trabajar para aportar ingresos a sus hogares; la OIT estima que 22 millones de niños de menos de 14 años trabajan en la región. Lo hace uno de cada cinco niños de esa edad en Perú, Ecuador y Bolivia. La desarticulación familiar también quita al niño la base estratégica de aliento y apoyo para seguir su ciclo escolar. La desnutrición, antes mencionada, es otra causal de deserción. El resultado es que, en el 2002, la media latinoamericana de terminación de la primaria era de 66,7%, y la de finalización de secundaria de sólo 34,8%, frente a las de 100% y 85% de los países de la OCDE. Lograban finalizar la universidad

sólo el 6,5%. Entre el 20% más pobre las cifras eran peores. El 52% no finalizaba la primaria, el 88% no terminaba la secundaria, y sólo un 0,9% se graduaba en la universidad.

### **Déficit en salud**

Con progresos significativos, importantes núcleos de la población siguen fuera de cobertura alguna de salud, y ello fue agudizado por los procesos de privatización y la reducción de las coberturas estatales en los 90. Entre otros resultados de esa situación, según los datos del Banco Mundial (2004), el 43% de las madres no reciben asistencia durante el embarazo y el 60% en el parto. En el 2003 murieron 23.000 madres al dar a luz. La mortalidad infantil se halla seriamente incidida por la pobreza, la desnutrición, y la falta de acceso a salud, agua potable y alcantarillado. Multiplica por 15 la de países como Suecia y Noruega. En Bolivia, uno de cada diez niños del 20% más pobre, muere antes de cumplir 5 años de edad.

### **Exclusión social**

El 23,6% de los jóvenes de 15 a 29 años edad están fuera del mercado de trabajo; y del sistema educativo, uno de cada cuatro. Esa situación genera tensiones enormes. Se trata de jóvenes virtualmente “acorralados”. No tienen como ingresar a la sociedad. Por otra parte, el trabajo y la escuela son marcos fundamentales para armar la red de relaciones sociales de un joven. Para ellos no hay tal posibilidad. Todo ello los deja en una situación de vulnerabilidad que en diversos casos los puede convertir en “carne de cañón” para los grupos delincuenciales y las bandas de la droga. Es una de las explicaciones de la epidemia de violencia que sacude a la región. La mortalidad de jóvenes es de 134 por 100.000; triplica la de España. De cada 100 muertes de jóvenes, 77 son productos de la violencia (CEPAL, 2004).

### **El congelamiento de la movilidad social**

La imposibilidad de entrar a la sociedad, las dificultades para obtener una escolaridad adecuada, los procesos de fragilización de clases medias y la conversión de parte de las mismas en nuevos pobres, y la polarización de las distancias sociales han llevado a rigidizar fuertemente la movilidad social. Una expresión muy clara de ello se da en el campo de la educación. A pesar de los avances en matriculación inicial, el 80% de los jóvenes que son hijos de padres que no terminaron la escuela primaria no logra tampoco finalizarla. Según los cálculos de la CEPAL, se necesitan 12 años de escolaridad para no caer debajo del umbral de la pobreza. Para estos jóvenes sin primaria las probabilidades de movilidad social son ínfimas.

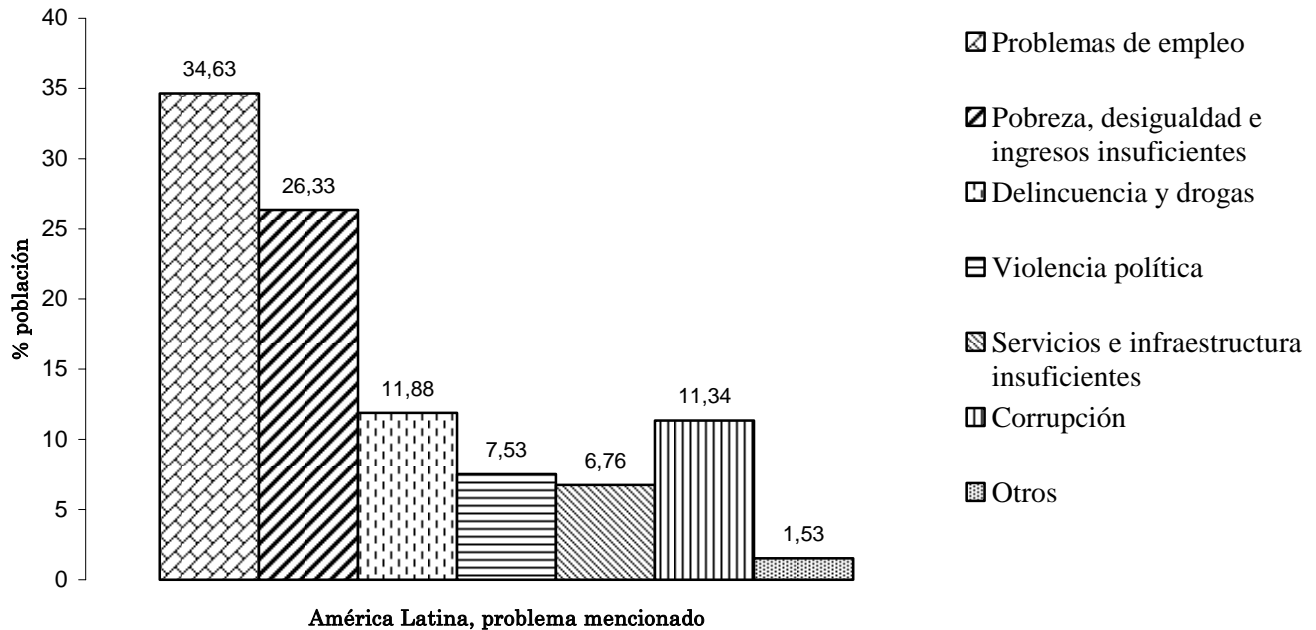
Todas estas tendencias que están en franco conflicto con las expectativas legítimas de la población, con el potencial de producción de bienes y servicios de la región, e incluso con sus niveles actuales de producto bruto per cápita, han creado un clima de marcado descontento que ha debilitado la gobernabilidad, y ha generado, como se mencionó, una pronunciada inestabilidad política en diversos países.

Ello determina que cuando se pregunta a los ciudadanos sobre qué sistema político prefieren, la gran mayoría, más de dos tercios, elige la democracia; pero cuando se les interroga sobre si están contentos con el funcionamiento de la democracia, una proporción aun mayor contesta que no, quieren una democracia de una calidad adecuada que dé respuesta a estos problemas (Latinbarómetro, 2002).

Interrogados sobre cuáles son los problemas más importantes de su país, los latinoamericanos colocan en primer lugar, a distancia considerable, los problemas antes mencionados (ver Gráfico N° 2).

## Gráfico N° 2

### La agenda ciudadana: principales problemas (Promedio América Latina, 2002)



Fuente: PNUD (2004).

Los problemas sociales cotidianos como empleo, pobreza, desigualdad e ingresos insuficientes dominan totalmente el panorama, seguidos a cierta distancia por la corrupción.

La población tiene actualmente claras algunas de las causas principales de estas tendencias. Cuando se la interroga al respecto expresa su profundo descontento en las encuestas de opinión con las políticas ortodoxas duras aplicadas, primero por las dictaduras militares, y luego, en los 80 y 90, que tuvieron entre sus direcciones una reducción en escala de las estructuras de protección social estatales, y del rol del Estado en lo social, así como la privatización de servicios públicos. O'Donnell describe con agudeza el proceso de desmantelamiento llevado a cabo (1998): "... 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".

La extendida protesta social por la situación, que explota de diversas maneras según el contexto histórico, tiene razones muy concretas. El tipo de reformas practicado no ha mejorado, sino, en diversos casos, ha empeorado los problemas de amplios sectores restándoles las limitadas protecciones del pasado. Por otra parte, ha demostrado ser falaz la justificación que con frecuencia las acompañó, la idea del modelo del derrame, según el cual la receta aplicada en macroeconomía llevaría a buenos

niveles de crecimiento que se derramarían a los pobres y, por ende, sólo se requería paliar sus déficit mientras ello se producía. El goteo no se produjo, y no es de extrañar dados los altísimos niveles de inequidad que hacen que en los casos en que haya crecimiento el mismo tienda a concentrarse sólo en los sectores con mayor posibilidad para cooptarlo.

El derrame que se produjo fue de otra índole, como lo señala Alicia Kirchner (2005), actual ministra de Desarrollo Social de la Argentina: “Los vínculos y relaciones entre el Estado y la sociedad civil cedieron lugar, en ese contexto, al fundamentalismo del mercado, como punto neurálgico desde donde la política social y económica era pensada y conducida. Frente al predominio de fuerzas puramente financieras y el desplazamiento de las políticas sociales estatales, la sociedad civil vio erosionadas sus bases de contención y muchas de sus formas organizativas fueron avasalladas. El efecto de todo este proceso es el que hoy vivimos casi todos los países de América Latina y que *se derrama en situaciones de pobreza y exclusión*”.

Todas las condiciones anteriores presionaron por fuertes cambios políticos, y las poblaciones entregaron mandatos de renovación integral de las políticas económicas y sociales. Surgió en ese marco, en diversos países de la región, la nueva generación de políticas sociales que trata de dar respuesta. Parte de la base de que estos problemas no son de responsabilidad individual, ni se van a solucionar a través de la “mano invisible” del mercado, sino que es imprescindible que el Estado asuma un papel central respecto a ellos. Así, en Brasil, Patrus Ananias, ministro de Desarrollo Social y Frei Betto, asesor presidencial (2004) resaltan que: “Hambre cero es una decisión del Gobierno de encuadrar el problema del hambre como una cuestión nacional central y no como una fatalidad individual”.

El Estado da la cara a través de expresiones de este orden diciendo que en una sociedad democrática le corresponde restaurar los derechos que se están violando.

En Argentina, el presidente Kirchner (2004) señala que el Estado “debe orientarse centralmente a crecer y reinstalar la movilidad social ascendente que caracterizó a la Argentina. Educación y salud, políticas de primera calidad, protección y promoción social de los que más necesitan, deben ponerse al servicio del objetivo de expatriar el escarnio de la pobreza”.

Crear oportunidades reales para que haya movilidad social no es nuevamente un tema personal, sino que la política pública debe jugar un rol destacado al respecto.

En México, explicando por qué se crea el Programa Oportunidades, el presidente Fox (2003) indicó que: “La superación de la pobreza es uno de los mayores retos que enfrenta el México del siglo XXI. Por eso (...) nos propusimos impulsar un programa integral de desarrollo social y humano, para rescatar a millones de personas y comunidades de la exclusión y marginación”.

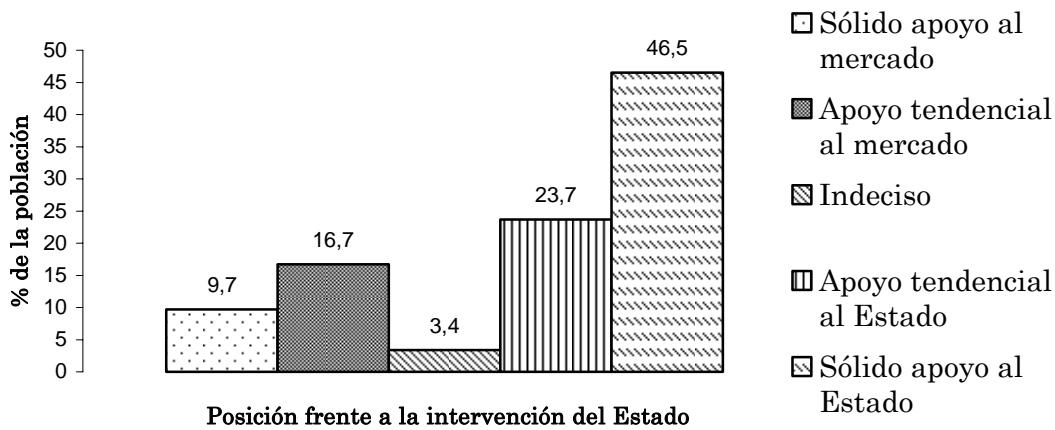
La ciudadanía reclama en la región por un nuevo rol mucho más activo y presente de las políticas públicas, que debe tener una de sus expresiones mayores en el área social. Desde ya ese reclamo viene acompañado de exigencias de eficiencia, transparencia, profesionalismo, eliminación de la corrupción y del clientelismo, de un nuevo tipo de política pública con gerencia social de primera calidad.

La expectativa respecto a las políticas públicas puede observarse en las respuestas que aparecen reflejadas en el Gráfico N° 3.



### Gráfico N° 3

Posición frente a la intervención del Estado en la economía  
(Promedio América Latina, 2002)



Fuente: PNUD (2004).

El 71% de la población apoya la intervención del Estado en la economía; de ese porcentaje, el 23,70 en forma tendencial, y el 46,50 de modo sólido.

En ese marco, América Latina está discutiendo activamente sobre el diseño de políticas sociales renovadoras y las condiciones para su implementación eficiente.

A continuación se encaran algunos de los temas centrales de ese debate cuyas conclusiones se están plasmando en nuevos perfiles de políticas y proyectos.

### III. Ejes del debate sobre las políticas sociales

La región está en plena ebullición en materia de política social. Impulsado por las demandas apremiantes de la ciudadanía, se observa un proceso activo de choque entre las concepciones usuales que dieron resultados limitados, y la búsqueda de nuevas ideas superadoras de las mismas. Es un verdadero proceso de transición paradigmática, en donde, como sucede en estos casos, el paradigma preexistente no se retira de un día para otro, sino se resiste fuertemente. Los cambios se dan en medio de intensos debates que están siendo resueltos, en primer lugar, por la evidencia empírica recogida de tantas experiencias frustradas.

Algunos de los principales términos del debate son los que se resumen sintéticamente a continuación.

#### Ayuda vs. derechos

En la concepción convencional, la política social es un gesto de conmiseración con “los perdedores”, con quienes quedaron atrás y no fueron capaces de salir adelante solos. Se trata de ayudarlos en forma temporaria, por períodos limitados, y se les hace sentir de mil formas que deben estar agradecidos y que deben ver cómo salen adelante antes que la ayuda se termine.

En la nueva visión dinamizada por los procesos de democratización y de construcción de ciudadanía, la percepción es muy diferente. Se parte de la base de que en una sociedad democrática, es responsabilidad del Estado como representante del cuerpo social asegurar a todos los ciudadanos sus derechos básicos, y que ellos engloban no sólo los derechos políticos o jurídicos tradicionales, sino los derechos sociales. Aspectos básicos como la alimentación, la salud, la educación, oportunidades de

trabajo, y en general un mínimo que permita subsistir con dignidad, deben ser garantizados a todos. La construcción de ciudadanía será ficticia si ello no se asegura.

La política social es, por lo tanto, el reconocimiento de un derecho que corresponde a todo habitante de un país. No es un favor a los perdedores, sino la aceptación de una responsabilidad por devolverles el ejercicio pleno de sus derechos como ciudadanos.

Esta concepción ha sido recogida en muchas constituciones de la región, y la Asamblea General de la ONU la reconoció expresamente ya en 1989 proclamando el derecho de todo ser humano al desarrollo. En la misma Resolución, en su artículo 2°, la ONU declara que el principal responsable por garantizar el derecho al desarrollo es el Estado.

### **Focalización vs. servicios básicos universales**

Los 90 vieron en América Latina la primacía del enfoque focalizado. De acuerdo con el mismo, se diseñaban los programas tratando de llegar directamente a segmentos específicos, en algunos casos, grupos de alta vulnerabilidad. Se volcaron fuertes esfuerzos en ubicar a quiénes debían ser beneficiarios, buscando pruebas de pobreza, y en restringir los aportes de los programas a los mismos. La idea partía de que los recursos a disponer para lo social eran muy acotados, y debía maximizarse sus efectos. A pesar de que algunas de sus intenciones eran válidas, la focalización ha sido muy discutida porque tendió a transformarse, en diversos casos, en “políticas pobres para los pobres”.

Entre las críticas principales se han mencionado los aspectos regresivos de identificar a los pobres contribuyendo a generar en torno a ellos un clima de desvalorización con repercusiones sobre su autoestima; la ruptura de lazos al interior de las comunidades pobres en la carrera por obtener beneficios; las condiciones favorables al clientelismo, que creaban mecanismos para decidir si una familia o persona reunía o no los criterios para entrar y permanecer en un programa; el clima de vigilancia en cuanto a las señales de pobreza. Por otra parte, llevar adelante con eficiencia técnica los diversos pasos de los procesos de focalización significaba también contar con organizaciones altamente eficientes, cuando, como se vio, el sector público social había quedado muy debilitado en las reformas destinadas a reducir el Estado.

Ha surgido con fuerza en la región, en la década del 2000, la idea de que es necesario revisar toda esta visión, y volver a pensar en las ventajas de fortalecer servicios públicos universales que son la matriz básica actualmente de entrega de servicios en países de punta en el mundo, como los nórdicos (Finlandia, Noruega, Suecia, Islandia, Dinamarca), y países exitosos del Sudeste Asiático, como Corea y Malasia. Finlandia, por ejemplo, actualmente líder mundial en diversas áreas como competitividad, progreso tecnológico y transparencia, según los *rankings* del Foro de Davos y de Transparency Internacional, se ha “reinventado” a sí misma en los últimos 35 años pasando de ser una sociedad agrícola a una sociedad tecnológica avanzada. En la base de ese desarrollo está la potenciación de su población a través de la prestación de servicios universales en educación, salud y otros campos. Entre otros resultados, su capacidad de generación y absorción de tecnología es muy relevante, y en la última medición de conocimientos a jóvenes del mundo desarrollado obtuvo el primer puesto (PISA, 2005).

Sin pretender copias, la visión de que la calidad de la población de un país debe ser protegida es hoy planteada activamente por amplios sectores de la región. Ella se suma a la idea previamente expuesta de que en realidad no debería haber mayor discusión al respecto porque ello debiera ser un derecho básico de un ciudadano en una sociedad democrática.

Por otra parte, este enfoque aparece como el modo de recuperar el derecho a la cobertura para vastos sectores de informales, a quienes los enfoques del pasado de protección, basados en la población empleada, dejaban afuera. La informalidad significa hoy el 60% de la mano de obra activa de la región. Políticas de amplia cobertura permitirían reconocer a ese vastísimo sector sus derechos sociales básicos.

Un subproducto de las estrategias centradas en la focalización fue que el mensaje subyacente sacó del debate la obligación del Estado de garantizar derechos básicos a la población. La discusión sobre los aspectos técnicos de la segmentación reemplazó a la gran discusión sobre los derechos sociales de los ciudadanos.

Asimismo, la idea de que hacer política social es generar programas y proyectos con metas específicas, desplazó a la visión de la política social como política mayor orgánica, de metas de largo plazo, y que debería conformarse no como una política de un gobierno determinado, sino como política de Estado.

Los programas y proyectos son imprescindibles, pero no sustituyen a esta política de Estado en la que deberían insertarse. Esa política debería, entre otros planos, definir las grandes prioridades, las fuentes de recursos de largo plazo, los criterios para asignar recursos, las estrategias para conformar capacidades institucionales en gerencia social, y las políticas de alianzas.

### **Asistencialismo vs. creación de trabajos**

Una expresión popularizada en la región ha sido la de que “más vale enseñar a pescar que entregar pescado”. Con frecuencia se ha usado para descalificar a políticas sociales centradas en la ayuda inmediata. Se ha llamado a ese tipo de políticas “asistencialistas”.

La realidad ha demostrado ser más compleja. Es difícil enseñar a pescar si previamente no se garantiza la supervivencia en condiciones mínimas para el candidato a pescador. La magnitud de las cifras de pobreza extrema en la región determina múltiples situaciones de emergencia social donde el apoyo debe ser urgente. Muchos de los daños producidos por la pobreza tienen una característica especial, son irreversibles. Si un niño no se alimenta bien hasta los tres años, una parte de sus capacidades neuronales queda destruida. Si tiene deficiencias alimentarias en su etapa de crecimiento, su esqueleto óseo se verá afectado. Si una madre no tiene asistencia durante el embarazo y el parto, sus riesgos aumentan considerablemente. Como bien señala el Programa Oportunidades de México, no hay mayor tema para discutir al respecto. Resalta que “el hecho de que la pobreza contribuye directamente a enfermar y morir prematuramente es ampliamente reconocido”.

El informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe para el Desarrollo Social (1995), presidida por Patricio Aylwin, encontró que el 50% del ingreso de los pobres en la región venía de los supuestos programas asistencialistas. Si ellos se reducían significativamente, sus condiciones de supervivencia ingresaban en crisis profunda.

La experiencia ha demostrado que el desafío es doble. Es imprescindible apoyar ya a quienes lo necesitan, pero al mismo tiempo se trata de hacerlo a través de programas que los capaciten, califiquen, conviertan en empleables, proporcionen herramientas para poder insertarse laboralmente, los apoyen con micro créditos y otras modalidades.

La cuestión es cómo generar nuevos diseños que logren ambas cosas. Ello requiere nuevas modalidades de políticas sociales, y dosis considerables de gerencia social eficiente. Ello se está intentando, como se verá después, en diversos países de la región.

### **Centralización vs. red**

En años anteriores prevaleció en la región la idea de que la desarticulación normalmente predominante en el campo social, con múltiples programas en marcha simultáneamente en diversas áreas del gobierno, debía enfrentarse creando una Autoridad Social, una instancia centralizadora, que eliminara superposiciones y concentrara el manejo de las políticas sociales.

Nuevamente la realidad ha demostrado exceder en complejidad a los supuestos sobre ella. La experiencia de la región y la comparada indican que, frente a la existencia de diversas instituciones que operan en lo social, ministerios y organismos de variado tipo, intentar imponer una autoridad única puede armar un campo de confrontación interorganizacional de proporciones. Los organismos se

resistirán a su modo, y se redoblará la pelea por presupuestos y recursos escasos tales como el personal calificado.

En cambio, la idea de construir redes con un punto focal de coordinación centradas en coordinar y sumar fuerzas puede ser mucho más productiva y eficiente.

Asimismo, en éste como en otros campos de la gestión pública, la incorporación de la dimensión local fortalece significativamente la posibilidad de las políticas sociales de llegar con efectividad al ciudadano, obtener su participación y rediseñarse continuamente en función de los resultados en el terreno.

El papel de las regiones y los municipios aparece como fundamental para desarrollar un esquema de ese tipo. Por ende, utilizar a fondo sus potencialidades, descentralizando, y coordinar estrechamente las acciones ministeriales con ellos parece un modelo mucho más flexible y útil que los previos centralizantes.

Hacia estas direcciones -redes y dimensión local- se orienta en gran medida la nueva generación de políticas sociales de la región.

### **Acción estatal vs. concertación**

Ha sido frecuente en la región el planteo de una falsa elección. Según ella habría que optar porque la tarea social sea desarrollada por el Estado, o que sea asumida en gruesos tramos por la sociedad civil. En muchos casos los programas sociales estatales convencionales han marginado toda participación de la sociedad civil en su diseño y ejecución. Asimismo, programas ideados y gestionados por ONGs han limitado los lazos con el Estado.

De ambas partes han existido dosis considerables de desconfianza que han fortalecido esta falsa disyuntiva. Las visiones usuales han subrayado, asimismo, las patologías propias de uno y otro, como, entre otras, la tendencia a la burocratización en el caso del Estado, y el impacto limitado y sostenibilidad precaria en el caso de las ONGs.

Las nuevas políticas sociales parten de una visión diferente. No que hay elegir entre uno u otro actor social, sino procurar concertar la acción de ambos. En una sociedad democrática, el Estado es el primer responsable por garantizar a los ciudadanos sus derechos básicos a los bienes esenciales. Pero la sociedad civil a través de su red de organizaciones puede colaborar de modo muy efectivo en que logre cumplir esa responsabilidad a plenitud. Se trata, justamente, mediante la concertación de esfuerzos, de utilizar lo mejor que cada uno puede aportar y atenuar sus puntos débiles.

Los organismos estatales pueden asegurar recursos, una cobertura amplia, condiciones jurídicas y políticas favorables, y una acción sostenida. Las ONGs, las comunidades religiosas y otras organizaciones de la sociedad civil han mostrado capacidad para llegar directamente a los desfavorecidos, un trato personal, flexibilidad, agilidad organizativa, y un alto compromiso de servicio.

La nueva generación de políticas está avanzando en dirección a concertaciones virtuosas, en donde la sociedad civil coopera con las políticas públicas participando en el diseño y la implementación de los programas, optimizando las condiciones para que puedan llegar a quien realmente quieren llegar, y con la mayor eficiencia.

Por otra parte, la concertación debe incluir especialmente a las comunidades a las que se desea asistir. Un objetivo central es que el proceso que se lleve adelante no sólo las asista con la entrega de determinados bienes y servicios, sino que las empodere, favoreciendo la movilización de su capital social.

Las comunidades pobres pueden no tener capital material de ninguna índole, pero usualmente tienen un rico capital social en valores éticos y espirituales, tradiciones, cultura, historia. Muchas veces ese capital es visto con una mirada desvalorizante que implica la consideración de su cultura como atrasada y sin vigencia. Si el proceso de colaboración con ellas se propone explícitamente respetar y estimar su capital social y su cultura, puede fortalecer la recuperación de su autoestima colectiva, y

disparar una potenciación general de sus capacidades latentes. Ello se ha dado en algunas de las más exitosas experiencias sociales latinoamericanas, como Villa El Salvador en el Perú, Premio Príncipe de Asturias, o las escuelas EDUCO de campesinos pobres, Premio del Banco Mundial.

Por ende, es fundamental que la concertación las comprenda, respetando sus liderazgos propios, haciéndolo desde el inicio y de modo sustantivo. En diversos casos se las ha invitado sólo a etapas acotadas, o a participar en aspectos totalmente secundarios, y con toda legitimidad han rechazado o se han resistido a procesos de ese orden percibiéndolos como una “simulación de concertación y participación”.

Las nuevas políticas sociales son portadoras de diversos intentos de superar la falsa opción Estado vs. sociedad, reemplazándola por fórmulas de concertación de nuevo cuño. Esto es lo que corresponde a una región agobiada por una deuda social de inmensas proporciones, en donde es imprescindible para enfrentarla sumar e integrar los esfuerzos de todos los actores sociales.

### **Individuo vs. familia**

¿Cuál debe ser el foco de la política social? Normalmente se encaminaba a ayudar a grupos específicos, jóvenes desocupados, madres adolescentes, personas de la tercera edad, niños desprotegidos, etc. Los diseños se pensaban a partir de las características de cada uno de los grupos vulnerables.

La nueva generación de políticas está incorporando como foco a la unidad familiar. La consideración es que hay que apostar a la familia. Las personas forman parte de familias, bajo diferentes versiones de ella, y ése es su ámbito natural.

Capitalizar, empoderar y fortalecer la familia, prevendría y ayudaría a resolver muchos de los problemas de carencias que tienen como personas. La familia en sí es la primera red de protección en alimentación, salud, educación, capacitación y en otros aspectos cruciales. Si ella opera, se pueden esperar mejores logros en todos esos campos. Ello, junto a sus roles insustituibles en los planos afectivo, psicológico, emocional y espiritual.

Mirar la política social como fortalecedora de familias es, como se verá, característico de algunos de los programas más avanzados de la región. Varios de ellos identifican a la familia como la unidad básica de ejecución del programa, y su fortalecimiento, como una meta esencial del mismo.

Esta nueva estrategia parece tener razones muy fundadas. En América Latina, la familia es la forma de vivir. Las familias nucleares son el 58% de las familias, y si se les suman las familias extendidas, entre ambas significan el 91,5% de todas las familias.

En encuestas a los jóvenes en diversos países de la región (CEPAL, 2004), frente a su desconfianza en numerosas instituciones de la sociedad, la familia surge como una de las más valoradas y respetadas. Los jóvenes ven el ámbito familiar como su base afectiva, un lugar donde pueden manifestarse plenamente, volcar sus confidencias, y encontrar guías auténticas y válidas.

Tienen relaciones de alta positividad con sus padres, como puede observarse en el Cuadro N° 2.

**Cuadro N° 2**  
**México y Bolivia: percepción de la relación con los padres**  
*(en porcentajes)*

	México		Bolivia <sup>a/</sup>	
	Padre	Madre	Padre	Madre
Buena	73,7	88,9	77,4	90,2
Regular	15,3	7,9	17,0	8,5
Mala	1,8	1,1	4,5	0,9
Otro <sup>b/</sup>	9,2	2,1	-	-

Fuente: encuestas de juventud de ambos países. Incluido en CEPAL (2004).

<sup>a/</sup> En la encuesta boliviana se han agrupado las categorías “muy buena”/“buena” en “buena”, “mala”/“pésima” en “mala”.

<sup>b/</sup> Incluye las categorías “no convivo con él/ella”, “no especificado” y “no existe información”, que se encuentran en la encuesta mexicana.

Sólo un porcentaje muy pequeño, inferior al 2% en México y al 5% en Bolivia, tiene malas relaciones.

También la gran mayoría de los jóvenes ven a la familia como un lugar en donde los conflictos se solucionan a través del diálogo.

#### **IV. Las nuevas políticas sociales en marcha**

En toda la región se han iniciado experiencias de nuevo cuño orientadas por el paradigma renovador que está surgiendo de los debates referidos, y la presión ciudadana por resultados sociales mejores.

Se refieren a renglón seguido algunos programas que están teniendo fuertes impactos, y se han convertido en muchos casos en referencia internacional. Ellos no agotan la amplia lista agregable, pero permiten ilustrar las líneas del proceso de cambio en la visión de la política social que empieza a avanzar.

#### **Chile Solidario**

El mensaje del presidente de Chile, Ricardo Lagos, al Congreso de la Nación expresaba: “Hoy, 21 de mayo de 2002, podemos y debemos fijarnos un gran objetivo: ¡Chile libre de miseria! ¡Nadie sometido a la indignidad, a la humillación de tener que recurrir a la caridad ajena para poder sobrevivir! (...) Son aproximadamente 200.000 familias; en la gran mayoría de estos casos se trata de familias, personas que están fuera de la red social, que muchas veces ni siquiera conocen los beneficios a los cuales tienen derecho. (...) A estos hermanos chilenos, a quienes la vida les ha sido tan adversa, queremos tenderle una mano solidaria y generosa. Por eso hablamos de este nuevo programa ‘Chile Solidario’: por primera vez en nuestra historia las personas más pobres dentro de los pobres tendrán garantizado el acceso a la salud, la educación, la previsión social. ¡Así construimos un Chile justo y solidario!”

El programa Chile Solidario, creado por la administración del presidente Lagos, tiene por finalidad enfrentar la extrema pobreza. Sus metas son llegar a 225.000 familias, cerca de 1.000.000 de personas.

El programa tiene carácter prioritario para el gobierno. Las razones centrales que lo fundamentan son, según sus documentos constitutivos, las siguientes:

- Pese a los avances observados en la reducción de la pobreza en Chile, a partir de 1996 se constata un estancamiento en la evolución de la incidencia de la indigencia.
- Las características de la indigencia han cambiado; quienes la viven hoy, son más vulnerables que hace 10 años por la carencia de herramientas para acceder a un mercado laboral con crecientes exigencias.

- Subsiste un núcleo de “pobreza dura”, no permeable a los programas sociales convencionales y a las estrategias de intervención públicas existentes hasta ahora.

- La indigencia y la pobreza son dinámicas (cambian quienes son más pobres), principalmente debido a los problemas de ingresos y empleo.

El Estado no espera las demandas de las familias sino que sale a buscarlas activamente. Establece una relación con cada familia a través de un apoyo personalizado, durante dos años, con sesiones de trabajo en el propio domicilio de la familia.

El programa no atiende a individuos sino a la unidad familiar. Se firma un contrato con cada familia especificando sus derechos a recibir apoyos y fijando los compromisos que adquiere en materia de educación de los niños, salud y aceptación de ofertas de trabajo. El programa trata de combinar asistencia con promoción. Entrega tres tipos de componentes: a) el mencionado apoyo psicosocial y un bono de protección familiar también por dos años; b) subsidios monetarios garantizados cuando proceden; y c) acceso preferente a programas de promoción social y prestaciones laborales de previsión social.

Los beneficios que reciben las familias no se consideran ayudas sino derechos garantizados.

Las lógicas de proactividad, concentración en la unidad familiar, interacción de diversos beneficios, relación personal, consideración de la ayuda como derecho, y combinación de asistencia y promoción, rompen con las lógicas de los programas convencionales.

### **Bolsa Família de Brasil**

El programa Bolsa Família contribuye al alcance de cinco de las metas del Milenio:

- Erradicar la extrema pobreza y el hambre: por medio de la transferencia directa de renta.
- Enseñanza básica universal: a través de la matrícula y asistencia frecuente a la escuela (condición de la educación).
- Promover la igualdad entre ambos sexos y la autonomía de las mujeres: mediante la priorización de la mujer como destinataria de los beneficios.
- Reducir la tasa de mortalidad infantil: por medio de la vacunación y la atención al crecimiento y desarrollo de los infantes (condición de la salud).
- Mejorar la mortalidad materna: a través del seguimiento al embarazo, parto y puerperio (condición de la salud).

Brasil está implementando en la actual gestión presidencial los siguientes programas sociales básicos:

- Fome Zero (*Hambre cero*).
- Bolsa Família (*Bolsa familiar*).
- Programa de Atenção à Pessoa Idosa (*Programa de atención a los ancianos*).
- Programa de Atenção Integral Família (*Programa de atención integral a la familia*).
- Atenção às Pessoas Portadoras de Deficiência (*Atención a personas con deficiencia*).
- Programa de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (*Programa de combate a la explotación sexual de niños y adolescentes*).
- Atenção à Criança de Zero a Seis Anos (*Atención a los niños de cero a seis años*).
- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (*Programa de erradicación del trabajo infantil*).
- Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano (*Programa destinado al agente joven de desarrollo social y humano*).

Bolsa Família (PBF) fue creado por decisión del presidente Lula, quien resolvió unificar los beneficios sociales otorgados por el gobierno federal en un solo programa. Se unificaron así Bolsa Escola, Bolsa Alimenticia, Cartón Alimenticio y Auxílio Gas.

Es el mayor programa de transferencia de renta de la historia de Brasil. Está destinado a llegar a todas las familias en situación de pobreza que tienen una renta per cápita de hasta 100 reales mensuales.

Está presente en 55.542 municipios del país, y atendía en junio de 2005 a más de 7 millones de familias. La meta era llegar a final del año a 8,7 millones de familias y aplicar en el 2005 un total de 6,5 millardos de reales. La transferencia promedio mensual es de 30 dólares por familia.

El programa ha ido creciendo continuamente. En el 2003 benefició a 3,6 millones de familias, 32% de las familias pobres, y tenía un presupuesto de 3,4 millardos de reales. En el 2004 pasó a atender a 6,5 millones de familias, el 59% de las familias pobres, con un presupuesto de 5,7 millardos de reales. En el 2005 se propuso atender al 70% de las familias pobres.

El programa asocia la transferencia de beneficios financieros al acceso a derechos sociales básicos: salud, alimentación, educación y asistencia social. Sus metas son:

- Alivio inmediato de la pobreza, por medio de la transferencia directa de renta, a las familias beneficiarias.
- Ruptura del ciclo intergeneracional de pobreza, por medio de las condiciones que refuerzan los derechos sociales en las áreas de la salud y educación.
- Desarrollo de las familias, por medio de los Programas Complementarios, que son acciones conjuntas de los gobiernos y de la sociedad, en las áreas de creación de trabajo y renta, alfabetización, microcrédito, y desarrollo social, entre otras, centradas en las familias beneficiarias del PBF.

Es ejecutado a través de una asociación entre el gobierno federal, los estados y los municipios, y orientado a potenciar las acciones de todos en el combate contra la pobreza.

Los municipios que se adhieren al programa deben conformar un Consejo o Comité de Acción Social. Debe haber paridad entre el gobierno y la sociedad en su composición. El Comité acompaña, monitorea, evalúa y fiscaliza la política de transferencia de renta e inclusión social.

Las características principales del programa son:

- atención a toda la familia y a sus miembros individualmente;
- beneficio preferentemente pagado a la mujer;
- pago directo a la familia, por medio de tarjeta bancaria;
- autonomía de la familia en el uso de los recursos financieros;
- atención a las familias pobres y extremadamente pobres;
- unión de esfuerzos entre las tres entidades de la federación;
- participación de la sociedad;
- cobertura nacional, teniendo como referencia estimada a las familias pobres en todo el país y por municipio;
- compromiso/contrapartidas de las familias en las áreas de salud y educación.

Bolsa Família se basó en el exitoso programa Bolsa Escola. Aplicado éste por vez primera en Brasilia por el gobernador Cristovan Buarque, el programa entregaba un salario mínimo a cada familia pobre, comprometiéndose las familias a mantener sus hijos en la escuela. La idea demostró tener gran efectividad en reducir la deserción escolar y aumentar el rendimiento. El programa recibió diversos premios internacionales; fue adoptado por numerosos municipios brasileños de distintas orientaciones políticas y replicado internacionalmente. La gestión del presidente Cardozo lo convirtió en un programa federal para todo el país.

Un trabajo de investigación sobre el programa (Ferro, 2003) muestra su impacto en bajar el número de horas trabajadas por los niños en los hogares pobres. En el medio urbano, los niños que participaron en el programa trabajaron 3,4 horas diarias menos que los que no formaban parte de él. En el medio rural fueron 2,7 horas menos.

Una evaluación de los beneficios del programa (Instituto Pólis, 2000) señala que: “Las ventajas del programa son evidentes. En las ciudades donde se ha establecido, la escuela se ha transformado en



el centro de la vida comunitaria, involucrando a las familias en los estudios de sus hijos. La Bolsa Escola reduce las desigualdades sociales por medio de la transferencia directa de renta a los sectores excluidos de la sociedad; aumenta el consumo de la población necesitada; y tal vez lo más importante, actúa como acción preventiva del desvío prematuro de niños y jóvenes al mercado de trabajo, contribuyendo a ampliar la conciencia ciudadana de las poblaciones que viven en exclusión social”.

Bolsa Escola y Bolsa Família forman parte de una nueva generación de programas sociales en Brasil, entre cuyos rasgos básicos están: aspiración a universalidad, concentración en la familia como unidad básica, concertación entre los diferentes niveles de gobierno, municipalización, participación de la sociedad civil y gerencia social eficiente. Llevar adelante innovaciones de este orden genera significativas complejidades. Pueden colegirse de la lista de desafíos abiertos que se plantea actualmente la conducción del programa (Cunha, 2005):

- Unificación de programas anteriores.
- Integración con programas de estados y municipios.
- Asociar calidad de implementación con rápida expansión.
- Magnitud e innovación del programa y necesidad de construcción de apoyo popular.
- Articulación intersectorial, en especial en el ámbito federal.
- Articulación entre el carácter federal y operativo descentralizado.
- Procesos complejos de información y coordinación de acciones.
- Normalización e implementación simultáneos.

### **Oportunidades de México**

El Programa Oportunidades se fijó por meta para el año 2004 llegar a cinco millones de familias. Tiene sus antecedentes en los programas Progresá y Pronasol, de gestiones presidenciales anteriores. El programa se propone innovar reemplazando los subsidios y las acciones aisladas de asistencia por un esfuerzo integral, de largo alcance, dirigido a las familias más pobres. Parte del reconocimiento (SEDESOL, 2003) de que estas familias están inmersas en un círculo vicioso que implica niveles altos de morbilidad, fecundidad y mortalidad infantil; incapacidad para tomar riesgos; incapacidad para demandar servicios educativos; pocos recursos, dispersos entre familias numerosas; y transmisión de estas condiciones de una generación a otra.

Las metas fundamentales del programa son:

- Mejorar la salud de la población.
- Mejorar la alimentación de la población.
- Impulsar la educación de las niñas, niños y jóvenes.
- Promover la autosuficiencia de las familias.
- Apoyar a los jóvenes en la transición a la etapa productiva.
- Fomentar la seguridad y fortalecer el patrimonio de las familias.

Los ejes rectores por los que orienta su acción son:

1. Equidad. En un país como México, que el programa califica “con una enorme desigualdad entre diversos grupos sociales tanto a nivel de zonas geográficas como al interior de las mismas”, la política social debe crear condiciones para mejorar la equidad.

2. Integralidad. El programa ve a la pobreza como un fenómeno multidimensional con causas múltiples. Entiende que “su superación no depende solamente de esfuerzos individuales y familiares, sino también de la supresión de las barreras que impiden a las familias superar su condición”. Buscando un abordaje integral resolvió concentrar sus esfuerzos en apoyar a las unidades familiares.

3. Transparencia.

4. Cohesión social. El programa define como uno de sus objetivos centrales hacer crecer el capital social. Lo pone en los siguientes términos: “La cohesión social conformada por los procesos de participación individual y comunitaria, el funcionamiento de las organizaciones civiles y sociales, y la

existencia de redes y valores solidarios en las comunidades, permite el desarrollo y la construcción del capital social de los individuos, familias y comunidades. El fortalecimiento del tejido social o comunitario contribuye a que los programas sociales desarrollen con mayor eficacia y transparencia las acciones que llevan a cabo”.

El programa estimula la participación y promueve para ello la conformación de Comités de Promoción Comunitaria en cada espacio local, integrados por representantes de la comunidad vinculados a organismos existentes en la misma, como los comités de salud, las asociaciones de padres de las escuelas, y otros.

#### 5. Corresponsabilidad.

Los componentes básicos del programa Oportunidades son:

- Apoyos educativos para facilitar que las niñas, niños y jóvenes cursen la educación básica y media superior; fomentar su matriculación y asistencia regular a la escuela, así como la participación de los padres de familia para incentivar el aprovechamiento escolar; y la vinculación con programas y acciones de fortalecimiento de la oferta y mejoramiento de la calidad de los servicios educativos.

- Atención básica a la salud familiar para fomentar la utilización de los servicios de salud, con la participación activa de las familias; enfoque preventivo en la provisión de servicios de salud, educación para el cuidado de la salud, nutrición e higiene; vinculación con programas y acciones de fortalecimiento de la oferta y mejoramiento de la calidad de los servicios de salud.

- Apoyos para propiciar la mejora en el consumo alimenticio y el estado nutricional de las familias, privilegiando principalmente a los niños y las niñas, así como a las mujeres, al ser ellas quienes enfrentan mayores condiciones de vulnerabilidad asociadas a la maternidad, el parto y la lactancia.

- Incentivos para que los jóvenes concluyan la educación media superior a través del componente patrimonial *Jóvenes con Oportunidades*; un esquema que permite a los egresados de ese nivel educativo iniciar su vida adulta en condiciones más equitativas y con mayores opciones para desarrollarse e insertarse en la vida productiva y social del país.

Estos componentes se complementan con un conjunto de acciones de crecimiento gradual que persiguen:

- Dar acceso a los hogares a mecanismos de ahorro, crédito y servicios financieros de acuerdo con sus requerimientos, a través del sistema de ahorro y crédito popular regulado por la nueva Ley de Ahorro y Crédito Popular e impulsado por el nuevo Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI).

- Impulsar la coordinación de esfuerzos con los programas de educación de adultos y fortalecer así la dimensión del autocuidado de la salud y la comunicación educativa para la salud; se busca a su vez reducir el rezago educativo y fomentar el mejoramiento de los niveles de alfabetización y educación básica de la población adulta.

- Acercar la operación de los programas de apoyo a proyectos productivos de la SEDESOL y otras dependencias federales y estatales, para ofrecer opciones de mejoramiento económico a los hogares, a fin de incrementar la efectividad de las acciones mediante la focalización de los apoyos a la población en condición de pobreza, ya identificada en el padrón de Oportunidades.

- Impulsar la focalización de apoyos de los programas de mejoramiento de vivienda a la población en pobreza de capacidades, identificada e incorporada en el padrón de Oportunidades, con apego a los criterios de ordenación del territorio.

Oportunidades tiene diversas diferencias con sus antecesores. Cunill (2005) puntualiza algunos de los rasgos innovadores que introduce en relación con el Pronasol, como se observa en el Cuadro N° 3.

**Cuadro N° 3**  
**Diseños institucionales para enfrentar la pobreza extrema**  
**La experiencia de México**

	<b>PRONASOL</b>	<b>PROGRESA Y OPORTUNIDADES</b>
Foco de intervención	Comunidad: la inversión del programa se destinaba a obras que eran para beneficio de toda la comunidad, o grupos específicos de ella.	Familia: para fortalecer sus capacidades individuales.
Rol de los beneficiarios ante las prestaciones	Corresponsabilidad como aportaciones para la ejecución y supervisión de las obras.	Corresponsabilidad como compromiso de los padres para que los niños vayan a la escuela y todos los miembros de la familia asistan al centro de salud, entre otros.
Rol del Estado	Programa sociales basados en la demanda y determinaciones de orden político.	Hay un mapa explícito de la pobreza que identifica el problema, con indicadores objetivos, a nivel de comunidades.

Fuente: Cunill Grau, Nuria (2005).

Oportunidades se plantea como un diseño que rompe con aspectos básicos del pasado en políticas sociales. Entre sus innovaciones está su orientación a la familia en la que ve la clave para abordar la pobreza; es una gran red de integración de esfuerzos entre diversos actores; trata de garantizar la transparencia, alienta expresamente la participación comunitaria, y tiene por meta hacer crecer la cohesión social y el capital social.

### **La nueva política social de Argentina**

Alicia Kirchner, ministra de Desarrollo Social de Argentina, señala que la política social de su país se construye alrededor de:

- a) *Objetivos claros*, con líneas de acción que buscan:
  - la inclusión social de la familia argentina;
  - la generación, a partir de los perfiles regionales, a nivel productivo y de servicios, de empleo social para el desarrollo humano, buscando la integración y la cohesión social; y
  - la creación de oportunidades para ese desarrollo.
- b) *Tres planes*, con responsabilidades institucionales distribuidas y articuladas complementariamente:
  - Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El Hambre más Urgente”;
  - Plan Nacional de Economía Social y Desarrollo Local “Manos a la Obra”;
  - Plan Nacional Familia.
- c) *Una red federal de políticas sociales*, buscando por sobre todas las cosas que las responsabilidades institucionales se integren, en cogestión, en la Red Federal de Políticas Sociales con aplicación en todo el país. Es decir, un Estado articulado entre:
  - Nación
  - Provincias
  - Municipios
  - Organizaciones
  - Sociedad Civil

d) *Un modelo de gestión integral* que coloca como centro de la escena a la persona, sus necesidades y sus derechos, sin discriminaciones basadas en cuestiones de origen étnico, casta, religión, discapacidad, género, edad, afiliación sindical o política. Un modelo creado a partir de un trabajo de unificación y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas que combata los vicios de las burocracias institucionales, que es una manera de corrupción.

A fines de 2002, como consecuencia de las políticas aplicadas en la década anterior, Argentina tenía un 58% de población por debajo de la línea de pobreza, y el país estaba en plena convulsión social y política. El presidente en ejercicio no pudo completar siquiera la mitad de su período de gobierno, y se creó una situación de gran inestabilidad con una enorme presión social por cambios de fondo. Allí se iniciaron los primeros elementos de una vigorosa e innovadora política social, que la actual gestión presidencial convirtió en una política de Estado asignándole la más alta prioridad, jerarquizándola organizativamente, y asignándole recursos significativos y crecientes.

Según indica Alicia Kirchner (2005), ministra de Desarrollo Social y presidenta del Consejo Coordinador de las Políticas Sociales, “la política social que hemos encarado centra su mirada en el desarrollo humano haciendo eje en la persona, la familia y el territorio desde una cuestión de derechos, obligaciones y equidad, y buscando la cohesión del tejido social”.

Se trata de una política que ve a la familia como el ámbito principal para potenciar la lucha contra la pobreza, y que hace hincapié en el territorio tratando de responder del modo más estrecho posible a las reales necesidades y condiciones de vida de la población.

Los objetivos de la política social en esta nueva etapa son:

- a) promover el desarrollo humano enmarcado en un ideario social asociado a la equidad y los derechos;
- b) instalar capacidades y herramientas para superar las carencias, no sólo materiales, sino de oportunidades;
- c) ejercitar la *ética del compromiso*, desde un Estado que acompaña y articula la consolidación de la política con fuerte inversión social;
- d) favorecer una gestión asociada entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado.

Las estrategias adoptadas reflejan claramente la renovación integral de las metas tradicionales y los abordajes convencionales que orienta la nueva política social del país.

Pueden encontrarse en ellas, que se detallan a continuación, la mayor parte de las enseñanzas que se han aprendido de la experiencia internacional y de las frustraciones del pasado argentino.

- *Intervención integral*: a fin de evitar la dispersión de recursos, la duplicación de estructuras y la extemporaneidad de objetivos, e impulsar un trabajo de unificación y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas.

- *Abordaje territorial*: las políticas sociales deben concebirse a partir de una dinámica territorial propia de cada municipio, provincia o región, actuando coordinadamente desde el terreno geográfico.

- *Articulación interjurisdiccional*: se considera la articulación en varias dimensiones de la intervención, de tal forma que permita una estrategia relacional entre la producción y la distribución de bienes y servicios y de asistencia técnica.

- *Mirada colectiva*: porque la coyuntura no resiste la implementación de acciones acotadas.

- *Planificación de “abajo hacia arriba”*: las intervenciones masivas requieren flexibilidad y adaptabilidad a las situaciones de cada municipio, porque deben ser concebidas de acuerdo con las necesidades sociales detectadas.

- *Fortalecimiento de espacios participativos*: antes que crear nuevos espacios asociativos, hay que rescatar, fortalecer, refuncionalizar y apoyar los espacios preexistentes, para no superponer formas y modelos de gestión ajenos a la realidad local y no interferir en las formas participativas.

- *Promoción del desarrollo local y la economía social:* hay que partir de lo local para proyectar las actividades económicas identificadas como motor de crecimiento. La cultura, los saberes y las tradiciones son centrales en los lineamientos del Ministerio de Desarrollo Social.

- *La familia como eje de la inclusión social:* la familia es promotora de la integración social, por lo que el abordaje de la política social debe formularse a partir del grupo familiar. No hay individuos afectados por los condicionantes de la pobreza, sino que es el grupo familiar el que sufre las consecuencias de una situación social desfavorable.

- *Reconocer a los jóvenes y a los adultos mayores como los grupos de mayor vulnerabilidad:* los jóvenes que no estén acompañados por dispositivos sociales, educativos y recreativos, se enfrentan a una situación de vulnerabilidad. El Estado debe promover acciones para incrementar la participación en procesos que los orienten a su inserción. En el caso de los adultos mayores, el Estado debe establecer un orden de prioridad para esos sectores, otorgando protección con el objetivo de integrarlos.

- *La Política Social desde el enfoque de la promoción:* el Estado debe posibilitar el acceso de la población vulnerable a una alimentación adecuada, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país.

Con estos objetivos y estrategias, la acción se ha concentrado en tres grandes programas: el programa de Seguridad Alimentaria; el programa “Manos a la obra”; y el plan Familias.

Para inicios de 2004 se habían ya producido, entre otros, los siguientes resultados:

- Se instalaron capacidades y se desarrollaron empleos desde la línea de la economía social; se llegó así a: 410 mil personas a través de 31.500 emprendimientos; 61.597 jóvenes; 1.700 cooperativas de la economía social que benefician a 28.000 personas; 27.300 personas capacitadas; 2.420 organizaciones sociales; 155 organizaciones dedicadas a las microfinanzas y 74 proyectos especiales para el área de discapacidad (construcciones, equipamientos, etc.) recibieron apoyo.

- Se brindó asistencia a: 1.115.000 familias desde el Plan de Seguridad Alimentaria; 1.534.000 personas atendidas en el área materno infantil; 1.796.200 personas asistidas por el programa de ingresos mensuales Jefes y Jefas de Hogar, y Familias (ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social); 3.133.000 personas con el INTA, en huertas familiares y comunitarias; 1.985.470 personas en comedores comunitarios y escolares; 40.000 alumnos y 3.000 docentes en capacitación en educación alimentaria; 414.088 personas con asistencia directa, elementos personales y para la vivienda, guardapolvos, insumos y medicamentos (total de 1.875.000 unidades); 61.228 personas atendidas en el Tren de Desarrollo Social y Sanitario; y 402.000 personas que reciben pensiones asistenciales no contributivas.

La nueva política social tiene como una de sus innovaciones centrales la potenciación de la participación comunitaria a través de los Consejos Consultivos de Políticas Sociales (CCPS). En la nueva visión se fortalece totalmente esta figura, que ya formaba parte de un programa anterior, dándole facultades más amplias, la posibilidad de intervenir en todas las etapas del proceso de la política social, y se crea un plan especial de capacitación para dotarla de los instrumentos técnicos más avanzados para el mejor ejercicio de su labor.

Por Decreto N° 15 del presidente de la República, del 12 de enero de 2005, se creó el Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales integrado por representantes gubernamentales, empresariales, de organizaciones sindicales, de organizaciones sociales y de instituciones religiosas.

Se le encomendaron las siguientes tareas:

- Convertirse en espacio de consulta y participación activa de la sociedad civil.
- Proponer e impulsar propuestas que tiendan a mejorar y facilitar la articulación territorial de los planes sociales.

- Colaborar en las tareas que le correspondan de manera específica, conforme a la reglamentación de los planes y programas sociales propios de cada jurisdicción.

- Proponer acciones o instrumentos que mejoren y fortalezcan el desempeño de los Consejos Consultivos en todos sus niveles.
- Participar en la orientación, implementación y auditoría social de las políticas sociales.
- Velar por la equidad, la eficacia y transparencia del gasto social desarrollando acciones de seguimiento y evaluación.
- Difundir la información disponible de los programas nacionales entre las personas, las instituciones y los Consejos Consultivos.

Como se advierte, la función usual de los consejos de este tipo, centrada en la vigilancia de la transparencia, es aquí ampliada participando el Consejo en la orientación e implementación de las políticas sociales.

Por resolución posterior de la ministra de Desarrollo Social se crearon figuras similares al Consejo Nacional a nivel de cada una de las provincias y de cada uno de los municipios. Los Consejos Municipales tienen como funciones:

- Constituirse en espacios de consulta y participación activa de la sociedad civil a nivel local.
- Promover la inclusión de la población en situación de vulnerabilidad económica y social.
- Participar activamente, junto a las autoridades municipales que integran los Consejos, en el diseño de las líneas estratégicas de un Plan de Desarrollo Local que integre lo social y lo productivo, y que oriente los programas y proyectos destinados a mejorar la calidad de vida de la población.
- Contribuir en el diseño, orientación, implementación y control de la política social a nivel municipal.
- Difundir la información disponible sobre políticas, programas y actividades.
- Promover y avalar proyectos de interés social, tanto comunitarios como productivos.
- Identificar necesidades y mecanismos de articulación territorial de los programas nacionales, provinciales y locales.
- Participar en el seguimiento y control del funcionamiento y asignación de los recursos de las políticas y programas sociales que se implementan en los municipios.
- En los casos en que se detecten irregularidades, proceder según corresponda y efectuar el seguimiento de las mismas.
- Ejecutar las funciones que les son asignadas en las normativas de los planes y programas sociales vigentes.
- Proponer acciones que mejoren el desempeño de los CCPS y contribuir al fortalecimiento de sus miembros.

La integración de los Consejos pretende garantizar su representatividad. Uranga (2005), director de Educación Social Popular del Ministerio de Desarrollo Social, la caracteriza en estos términos: “es necesario que en los Consejos Consultivos estén sentados todos los sectores, expresando diferentes miradas, intereses y posiciones. Si no están todos los que tienen que estar, es decir, una representación de la realidad local y provincial, no habrá CCPS eficaces. Tampoco si las personas que acuden a la mesa no cuentan con el aval y el respaldo suficiente de sus mandantes”.

El conjunto de experiencias renovadoras examinadas de Chile, Brasil, México y Argentina, a las que pueden añadirse otras de otras realidades, están planteando un marco conceptual muy diferente al tradicional de cómo hacer política social en nuestros días y en un continente como el latinoamericano. Tienen muchos puntos en común a pesar de no haber existido ninguna concertación formal previa, y aspectos peculiares propios de cada realidad nacional.

Entre las dimensiones centrales de ese marco se hallan: la obligación del Estado de “dar la cara” y hacerse presente; el derecho legítimo a una ciudadanía plena, que incluya los derechos sociales, garantizada por el Estado; la dimensión local como base de los proyectos; la familia como centro fundamental de la acción; la asunción de responsabilidades por las familias; la transparencia; la articulación interinstitucional; y la plena participación de la sociedad civil.

## **V. El rol de la participación y la concertación en las nuevas políticas sociales**

En los países analizados, en los que se han desarrollado las relevantes políticas y programas sociales de nueva generación, las fuerzas pro participación han sido vigorosas y, por ende, han incidido en la inclusión de las nuevas formas de involucramiento de la comunidad en dichos programas.

En Chile, el Estado creó, durante la gestión de gobierno del presidente Lagos, una Secretaría dedicada a movilizar la participación ciudadana, y se dio amplio apoyo desde ella al fortalecimiento del voluntariado, contándose con un proyecto de apoyo del BID de amplios alcances. La plataforma de los partidos que integran el actual gobierno para el nuevo período presidencial anticipa, en continuidad a lo anterior, que uno de sus objetivos centrales será desarrollar la idea de un “Gobierno Ciudadano”.

En Brasil, la gestión Lula conformó un Consejo Económico Social dedicado a concertar entre el gobierno, las empresas y la sociedad sobre una agenda de temas clave, y a generar proyectos para el Congreso.

La administración presidencial del presidente Kirchner ha procurado afianzar y desarrollar mecanismos de concertación con las empresas, los sindicatos y la sociedad civil.

Las nuevas políticas y programas sociales han implementado estas visiones tanto en su diseño como en su ejecución.

En Brasil, el programa Bolsa Família establece una doble instancia de concertación. Por una parte, fija espacios y mecanismos institucionales para concertar al interior del sector público entre el gobierno central, los estados y los municipios. Ello es clave en un país en donde cada uno de esos actores tiene gran peso y puede desempeñar un papel fundamental. Por otro lado, el programa establece a nivel local los Consejos o Comités de Acción Social. Es muy significativo que se constituyan en cada municipio y no sólo al nivel central. Asimismo, que se haya prescripto que deben estar constituidos con igualdad absoluta en número de representantes entre el gobierno y la sociedad civil.

En México, el Programa Oportunidades resalta especialmente que uno de sus objetivos centrales es el desarrollo del capital social. Es decir, se propone enriquecer el tejido social. Para ello se conforma en cada municipio los Comités de Promoción Comunitaria como instancia para la participación de la comunidad.

En Argentina ha habido un avance continuo en las fórmulas de participación de la sociedad civil. El programa social de la gestión gubernamental del año 2003, “Jefas y Jefes de Hogar”, creó la figura de Consejos Consultivos pero concentrados en el control de la aplicación de recursos. La nueva política social del gobierno Kirchner los extendió a todos los programas sociales, y les asignó funciones mucho más amplias interviniendo en todas las etapas de la política social, desde el diseño de los programas hasta su gestión, seguimiento y evaluación. Se fortaleció, asimismo, su representatividad. Participan en ellos, junto al gobierno, representantes de organizaciones empresariales, sindicales, sociales y religiosas.

La nueva política social se fijó como uno de sus cuatro objetivos centrales llegar por esta vía a lo que denomina “una gestión asociada entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado”.

## **VI. Una anotación final**

América Latina se halla en una encrucijada histórica. Un vigoroso proceso de democratización se ha extendido por la región, y amplios sectores anteriormente relegados o excluidos, como los pueblos indígenas, los grupos campesinos y otros, están haciendo sentir su presencia. La sociedad entera exige y trabaja por un concepto de ciudadanía integral que, junto a los derechos políticos, incorpore los derechos económicos y sociales.

En el imaginario colectivo se fortalece la visión de que todos tienen derecho a formar parte del proceso productivo, del consumo, y a tener garantizados bienes esenciales como la salud, la educación, el agua potable, la vivienda, el transporte y el acceso a la cultura.

Esas legítimas demandas chocan con realidades de pobreza y exclusión que impiden que la ciudadanía integral reclamada se materialice, y crean penurias infinitas a buena parte de la población.

La América Latina real no es la de los promedios, sino la que surge de las desagregaciones por estrato social, género, etnias, color de piel, lugar de residencia y edades. Cuando ellas se hacen, los niveles de esperanza de vida, mortalidad materna, mortalidad infantil, años de escolaridad y acceso a agua potable de sectores como los pueblos indígenas, la población afroamericana, las mujeres por debajo de la línea de la pobreza y otros, son muy malos en relación con los promedios generales y los internacionales.

Así, la mortalidad infantil llega, en el 20% más pobre, al 100 por mil (10 de cada 100 niños no sobreviven hasta los 5 años de edad), y la escolaridad a sólo 4 años. La desnutrición alcanza en Guatemala al 48% de los niños menores de 5 años de edad, y en Brasil comprendía, al iniciarse el programa *Fome Zero* (Hambre Cero), a casi el 25% de la población.

Una población cada vez más informada y participante percibe que esta situación inadmisiblemente tiene vínculos con las extremas disparidades que presenta la región. Resiente cada vez más las brechas enormes en la distribución del ingreso, el acceso a la tierra, al crédito, la educación, las coberturas de salud, y las posibilidades de trabajo.

Las nuevas tecnologías, como la internet, que podrían ayudar mucho en diversos campos, tienden a reproducir y acentuar en la América Latina real de la desigualdad, los modelos de inequidad. Generan una nueva disparidad: la brecha digital. Los estratos pobres no tienen acceso a ellas, y pasan a ser “analfabetos cibernéticos”.

Investigaciones de campo recientes (PNUD, CEPAL, IPEA, 2003; CEPAL, 2005) han demostrado económicamente que será muy difícil reducir significativamente la pobreza en la región, aunque haya buenas tasas de crecimiento, si no se bajan sensiblemente las desigualdades.

De lo contrario, manteniendo el patrón actual de desigualdades acentuadas, el crecimiento, desde ya deseable, tenderá a quedar concentrado en grupos reducidos, la actual rigidez social no se alterará, y la pobreza persistirá a pesar de él.

América Latina está confrontada, bajo la presión del mismo proceso democratizante, a abordar de frente el problema clave de ser la región más desigual del planeta. Los países que no lo hagan deberán enfrentar tensiones sociales de alto voltaje que, como se ha visto, reducen y pueden minar las bases de la gobernabilidad y crear inestabilidad política en gran escala.

Se impone en la región llevar adelante grandes procesos de cambio que impliquen una renovación integral de las políticas económicas, políticas sociales de amplio alcance, y una nueva articulación de lo económico y lo social que democratice las oportunidades para todos, y universalice el acceso a bienes públicos básicos como la educación y la salud.

Este tipo de cambios debe apoyarse en las enormes potencialidades de la participación y la concertación. Deberá avanzarse hacia grandes concertaciones nacionales en áreas clave como la lucha contra la pobreza, la educación, la salud, el microcrédito, la creación de empleos, el apoyo a la pequeña y mediana empresa, y muchas otras. Estas concertaciones de hecho fundaron modelos de crecimiento con equidad en países líderes hoy en el mundo del siglo XXI, como Finlandia, Noruega, Suecia, Canadá y otros.

La renovación de las políticas sociales es una exigencia histórica, y una vía imprescindible para que, en la actual encrucijada, América Latina deseche la opción de 100 años más de soledad, pobreza y desigualdad, y la reemplace por 100 años de equidad, desarrollo sostenible y devolución del derecho a vivir en dignidad a todos sus habitantes.

## **Bibliografía**

Abdala, Ernesto (2002), Jóvenes, educación y empleo en América Latina, Montevideo, OIT. Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional, mimeo.



- Ananais, Patrus y Betto, Frei (2004), Um projeto de nação, Brasília, 25 de junho, mimeo.
- Banco Mundial (2004), *Desigualdad en América Latina: ¿ruptura con la historia?*, Washington, Banco Mundial.
- CEPAL (1996-2003), *Panorama social de América Latina*, Santiago, CEPAL.
- CEPAL, IPEA, PNUD (2003), *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, IPEA, PNUD.
- CEPAL, Organización Iberoamericana de Juventud (2004), *La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias*, Santiago, CEPAL, OIJ.
- Comisión Latinoamericana y del Caribe para el Desarrollo Social (1995), Informe final, Santiago, BID, CEPAL, PNUD, mimeo.
- Cunill Grau, Nuria (2005), “La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social”, documento elaborado por encargo del Diálogo Regional de Política del BID, Washington.
- Chillán Reyes, Yury (2004), Presentación en la XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de la Juventud, Organización Iberoamericana de Juventud, Instituto Mexicano de la Juventud, Guadalajara, 4 y 5 de noviembre.
- Cunha, Rosani da (2005), “La experiencia del programa Bolsa Familia en Brasil”, documento presentado en el Seminario Internacional Nuevas Políticas Sociales en Latinoamérica, Asociación Argentina de Políticas Sociales; Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura; Global Call to Action against Poverty, Buenos Aires, 16 y 17 de agosto.
- Ferro, Andrea Rodrigues (2003), “Avaliação do impacto dos programas de Bolsa Escola no trabalho infantil no Brasil”, dissertação apresentada à Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Ciências.
- Fox, Vicente (2003), “Prólogo”, en *Programa institucional Oportunidades 2002-2006*, SEDESOL, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- Instituto Pólis (2000), *Experiências: Bolsa Escola*, São Paulo, Instituto Pólis, mimeo.
- Kirchner, Alicia (2005), “El nuevo escenario de las políticas sociales en la Argentina”, en *La agenda ética pendiente de América Latina*, Bernardo Kliksberg (comp.), Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, BID (Sección de Obras de Política y Derecho).
- Kirchner, Néstor (2004), Discurso del Presidente ante la Asamblea Legislativa, pronunciado el 1 de marzo de 2004, Buenos Aires, Presidencia de la Nación, mimeo.
- Latinobarómetro (2002), Informe anual, Santiago, Latinobarómetro, mimeo.
- Machinea, José Luis; Bárcena, Alicia; y León, Arturo (coords.) (2005), *Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL.
- MIDEPLAN (2004), “Conceptos fundamentales: sistema de protección social Chile Solidario”, Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación (Documentos de Trabajo).
- O’Donnell, Guillermo (1998), “Estado, democratización y ciudadanía”, en *Nueva Sociedad*, N° 128, Caracas.
- PISA (2005), Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes, mimeo.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD.
- Rápalo Castellanos, Renán (2001), *La teoría del contrato y los procesos de concertación social en América Latina*, Tegucigalpa, PNUD (Colección Visión de País, N° 2).
- SEDESOL (2003), *Programa institucional Oportunidades 2002-2006*, México. Secretaría de Desarrollo Social.
- Tausk, Juan (2002), La desocupación y la pérdida de empleo: su incidencia en los vínculos del grupo familiar, en el entorno social y en la aparición de afecciones psíquicas, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires. Facultad de Psicología, mimeo.

Tokman, Víctor E. (1997), “El trabajo de los jóvenes en el post-ajuste latinoamericano”, en *Boletín Cinterfor*, Nos. 139-140, Montevideo. Documento presentado en la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud, de la Organización Iberoamericana de Juventud, Buenos Aires, del 31 de junio al 3 de agosto de 1996.

Uranga, Washington (2005), Los consejos consultivos de políticas sociales, Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Social, mimeo.

## **Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas? \***

**Eugenio Lahera P.**

### **1. El problema: debilidad en la implementación de las políticas**

El peor déficit en América Latina no es el de políticas públicas “correctas”, sino de la capacidad de implementar políticas en general.

La implementación es el conjunto deliberado y secuencial de actividades del gobierno orientadas al logro de los propósitos y objetivos de la política, articulados en declaraciones oficiales de política. Más breve; la implementación es el proceso de transformar en resultados los objetivos asociados con una política pública. Se trata de un proceso continuo y no lineal, el que debe ser administrado (Basu, 1997).

Un déficit de implementación corresponde a la diferencia entre lo propuesto y lo logrado, más allá de factores sobrevinientes o inesperados.

Existe consenso en los gobiernos de la región en cuanto a que la excesiva confianza en la efectividad “automática” de las señales macroeconómicas ha contribuido a que se subestime la debilidad de las instituciones, las fallas de los mercados (que pueden ser imperfectos, segmentados o incompletos) y la importancia de las externalidades. Ello ha llevado a depender en exceso de la capacidad de la política macroeconómica para desencadenar por sí sola la dinámica del crecimiento, a veces bajo el supuesto que la equidad le seguiría.

Esta situación se proyecta a la capacidad de implementación de las políticas públicas, respecto a las cuales no es claro cómo transitar del *qué* hacer al *cómo* hacerlo. La selección de una política no garantiza su implementación. Para explicar el déficit conviene analizar los contenidos, componentes y relaciones entre el programa y la política tal como es aplicada.

### **2. La capacidad de implementación puede ser mejorada**

Así como es cierto que la capacidad de implementación no puede superarse de una vez, es falso que la implementación esté determinada sólo por la capacidad preexistente. Si bien los países más pobres y con menor capacidad fiscal y administrativa tienen menos opciones que los países ricos con un medio más favorable, la relación entre ambos factores no es lineal. Comprobadamente, existe un delta potencial de mejoramiento en la capacidad de implementación.

Conviene enfrentar derechamente el tema de la capacidad del gobierno como problema y la técnica de gobernar como respuesta (Machinea, 2004). Para estudiar cómo aumentar la capacidad de implementación de las políticas públicas es previo y fundamental reconocer que el sector público es endógeno en la implementación de las políticas, no es un tercero ajeno a cómo ellas se deciden e implementan. Pero la endogeneización del gobierno en el análisis de las políticas públicas, esto es, la consideración del gobierno al interior de las políticas públicas, es una agenda de investigación todavía.

El aumento de la capacidad de implementación es seguramente un proceso y no un cambio abrupto. Las opciones de reforma están restringidas por el sistema actual, las necesidades específicas de las políticas o de sus reformas y las variables de contexto. Múltiples variables determinan el éxito del proceso de implementación: contexto de las políticas, características de las políticas, agentes y agencias a cargo de la implementación, y estrategias de implementación (Grindle y Thomas, 1991; Freeman, 2000).

Es preciso reconocer cada una de estas condiciones y plantearse una trayectoria de reforma. Sin embargo, es imposible predeterminar la importancia de cada variable “en general”, ya que ella es específica de cada situación y de cada política; además, las variables interactúan entre sí (Fitoussi y Passet, 2000).

---

(\*) Versión revisada del documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santiago, Chile, del 18 al 21 de octubre de 2005.

Título original: “Implementación de las políticas y asesoría presidencial”.

Desde otro punto de vista, reconocer las dificultades con frecuencia implica bajar las ambiciones respecto de una reforma y no hacer los cambios sistémicos necesarios. Es el riesgo del realismo político paralizante y, en ese sentido, es importante la voluntad política de líderes determinados a hacer un cambio. Por supuesto, aquí el apoyo sostenido de la opinión pública es esencial.

El aumento de la capacidad de implementación debe ser también un proceso selectivo. Hay que delimitar lo que necesita ser mejorado. Hay extensas áreas del gobierno que funcionan, y lo que funciona no requiere arreglos. Dentro de lo que requiere mejoras, conviene elegir los cambios en torno a políticas prioritarias.

El aumento de la capacidad de implementación es operativo, pero también analítico. Para lograrlo, es importante que las políticas sean puestas en el formato de políticas públicas, para tener el mismo lenguaje y opciones operativas consistentes entre quienes intervienen en el proceso.

### **3. El enfoque de políticas públicas**

El análisis comparativo más reciente, relativo a distintas experiencias de desarrollo institucional, enfatiza la necesidad de que las distintas economías logren realizar los cambios institucionales propios que les son indispensables (Rodrik, 2003; Sachs, 2003).

En este documento se sugiere que, si bien no existen recetas generales sustantivas para el cambio institucional, el apuntar a políticas públicas de excelencia puede facilitar las soluciones que cada país requiere, a través de la articulación de las consideraciones políticas y las técnicas.

Reformar el Estado con base en políticas específicas es complementario a otro tipo de cambios necesarios para modernizar y agilizar la gestión pública (*e-government*, organigrama, gestión, recursos humanos, gerencia pública, transparencia, entre otros). Sin embargo, estos cambios institucionales requieren probablemente más que el tiempo de un gobierno para ser realizados. En la mayoría de los casos adquieren una dinámica propia, no necesariamente asociados a políticas específicas y tienen su propio ritmo de definición.

Para mejorar la capacidad de implementación, más que mirar el ordenamiento de las actividades del sector público como dado por su organización, o por alguna declaración de intenciones, conviene mirarlo como un instrumento para la realización de las políticas públicas de integración en la economía global y regional. Así como el logro principal de una empresa privada no es su organigrama, sino sus utilidades, lo más importante en el gobierno son sus resultados, para los cuales su estructura debe ser funcional.

Una política pública de excelencia corresponde a:

- Cursos de acción y flujos de información, relacionados con un objetivo público definido en forma democrática.
- Estos cursos de acción y flujos de información son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado.
- Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.

Una política pública de excelencia es la que, a partir de valores, plantea objetivos políticos claros y logra definir del mejor modo temas técnicos. Estos últimos no pueden reemplazar la política, pero sí la complementan para darle forma.

Desde un punto de vista analítico, pueden distinguirse cuatro momentos en las políticas públicas, no necesariamente en etapas consecutivas: el origen (principalmente en el sistema político), diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

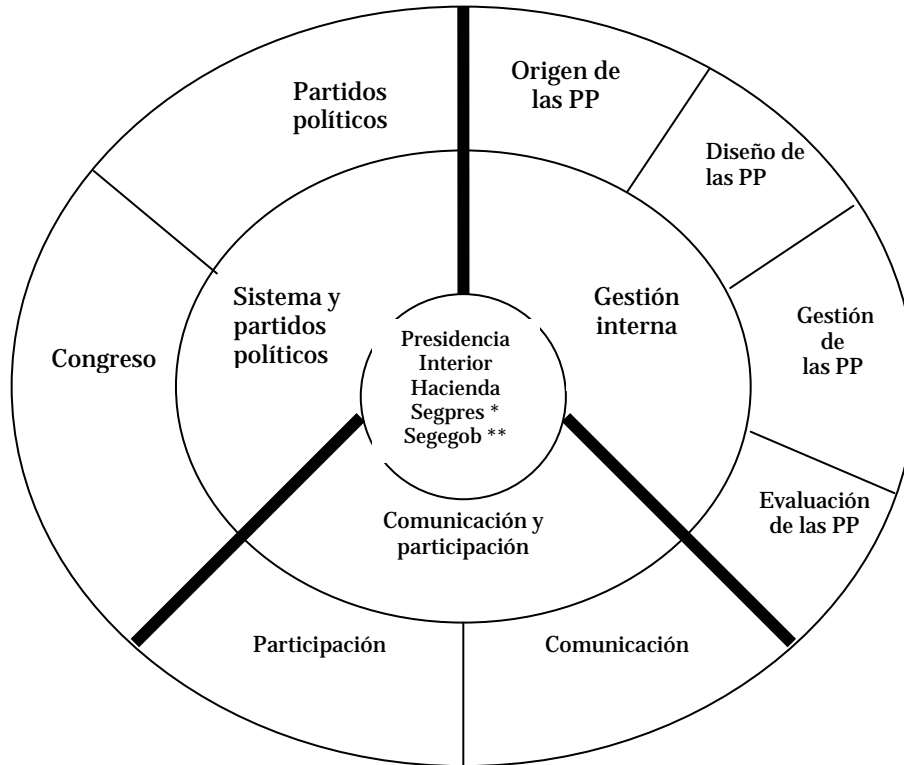
### **4. Factores clave en la mejora de la implementación**

Para mejorar la implementación, los cambios institucionales -lentos, pesados y de resultados inciertos- que han acompañado a ciertos procesos de reforma y modernización del Estado, no garantizan el éxito del eje política-resultado. Estos cambios pueden ser positivos en el sentido de actualizar el Estado para enfrentar

los nuevos tiempos, pero no son cambios que apunten directamente a fortalecer el éxito de las políticas.

Para proceder a mejorar la capacidad de implementación es fundamental determinar dos características centrales de las políticas y determinar los pasos a seguir respecto a cada una de ellas (ver Gráfico N° 1).

**Gráfico N° 1**  
**La mandala de las políticas públicas**



Fuente: elaboración propia.

\* Segpres: Ministerio Secretaría General de la Presidencia, de Chile.

\*\* Segegob: Ministerio Secretaría General de Gobierno, de Chile.

- La primera característica es que las políticas tienen por lo menos tres aspectos principales: uno interno al gobierno, uno comunicacional-participativo y otro político-legislativo.

- La segunda característica es que las políticas están siempre en una o más etapas, no siempre consecutivas, que corresponden a su origen, diseño, gestión y evaluación.

De estas características de las políticas públicas se desprenden los ámbitos para las necesarias mejoras de la implementación. En efecto, es necesario:

*Mejorar la comunicación y la participación.* Esto obliga no sólo a definir una imagen, sino a planificar una agenda de comunicación pública que defina qué es lo que se quiere transmitir, a quiénes, cuándo y cómo se va a lograr. En los gobiernos latinoamericanos el principal comunicador es habitualmente el presidente. Por eso, parte de la agenda de un gobernante debe buscar transmitir mensajes que incrementen o mantengan el apoyo y confianza de los ciudadanos. Para efectuar esta tarea, además de contar con políticas públicas eficaces, resulta trascendente cumplir requisitos como congruencia, credibilidad, oportunidad, persistencia, cercanía y capacidad de evaluar objetivamente la efectividad de la comunicación. También es preciso determinar qué aspectos o facetas de la interacción del gobierno con el medio político, social, económico y cultural requieren un trabajo específico, y fortalecer la capacidad analítica y operativa de quienes desarrollen el indispensable trabajo con los medios de comunicación.

*Cambiar la interacción con el sistema político.* Determinar los grupos objetivos para el trabajo pertinente con el Congreso y los parlamentarios. Sistematizar la relación con la dirigencia de los partidos políticos y las comisiones o grupos funcionales relacionados con las respectivas políticas (Lahera, 2005).

*Aumentar la eficacia del núcleo estratégico del gobierno.* Provocar cambios internos del gobierno en cada etapa analítica de las políticas públicas.

Como ya se señaló, este conjunto de tareas debe ser acompañado de lo que tradicionalmente se ha llamado la reforma del Estado. En ese sentido, en Chile, en poco más de cinco años, se han llevado a cabo cerca de 40 iniciativas que abarcan todos los campos de la gestión pública, desde los recursos humanos a los sistemas de control de gestión; de las compras gubernamentales al financiamiento de la política. Las reformas recientes han cambiado instituciones de larga data en la administración pública, como el ascenso automático, los cargos de confianza política, la presentación de formularios para el pago del impuesto a la renta y los gastos reservados (Marcel, 2005).

Chile es hoy, probablemente, el país en que:

- una mayor proporción de sus funcionarios públicos participa de mecanismos de remuneración por desempeño;
- su regla de política fiscal, basada en el Balance Estructural, es actualmente estudiada por otros países y por organismos internacionales como un modelo digno de imitarse;
- se cuenta con el sistema de control de gestión ligado al presupuesto más desarrollado de entre sus pares, y al que se solicita asistencia técnica para darlo a conocer en otros países de América Latina;
- se ha iniciado un proceso de certificación de sistemas administrativos bajo una norma ISO, inédito en profundidad y cobertura;
- se supera a muchos países desarrollados en la proporción de declaraciones de impuestos ingresadas por medios electrónicos.

## **5. Eficacia del núcleo estratégico del gobierno**

La mayoría de las situaciones de reforma incluyen decisiones de la Presidencia, con la participación de los ministerios de Interior, de Hacienda y de las Secretarías Generales de la Presidencia y de Gobierno. En el caso de Chile, ellos conforman el Comité Político.

La Presidencia es el centro del núcleo estratégico de las decisiones de reforma. Alguien debe decidir los cursos de acción a partir de la consideración del conjunto del proceso de las políticas de protección social. El candidato más realista es la Presidencia. Allí está el poder, si bien con frecuencia falta la capacidad. Para ello se requiere transformar algunas modalidades centrales de su operación y profesionalizar sus equipos.

El proceso de decisiones de las políticas públicas y su puesta en práctica tienen importantes asimetrías de información. Las distintas reparticiones tienen y adquieren información especializada, y puede variar la calidad y cantidad de sus esfuerzos de manera no siempre observable. La Presidencia de la República parece naturalmente llamada a dar gobernabilidad a la implementación de las políticas, así como a un papel más activo en los casos de reforma de alguna política social.

Sin embargo, conviene reconocer la realidad de la línea decisoria en el gobierno. La Constitución normalmente prescribe con claridad el papel de los poderes públicos, y la estructuración del Ejecutivo es relativamente sencilla. El presidente es la autoridad superior, a la que siguen autoridades sectoriales de nivel ministerial y regional. Existen también algunas instancias autónomas y otras con grados menores de autonomía respecto a los ministerios.

Pero hay diferencias entre la visión normativa del proceso de toma de decisiones en la alta esfera del gobierno y su realidad. Dicha esfera depende y es condicionada por el conjunto del sistema del gobierno y del sistema político, los que pueden generar mucho ruido.

Por otra parte, el presidente no es una autoridad completamente discrecional, ni los temas se cortan de manera sectorial o geográficamente nítidos. La toma de decisiones en la alta esfera del gobierno es un

proceso de negociación que involucra a múltiples actores, no siempre en posiciones predecibles sobre temas diferentes.

Para aumentar la eficacia del núcleo estratégico conviene concentrar esfuerzos analíticos y operativos en el centro más importante de decisiones, la Presidencia de la República, así como en los respectivos ministerios y agencias relacionados con las políticas. También se deben entregar señales inequívocas a la Dirección de Presupuesto sobre las prioridades establecidas en torno a las políticas en cuestión.

La capacidad de reforma es un bien escaso, por lo que hay que priorizar sus objetivos. En tal sentido, el gobierno debería desarrollar un conjunto seleccionado y, por tanto, limitado de reformas. El verdadero poder del Estado está en su efectividad, y ésta se mide por la calidad y la coherencia de la acción pública, más que por la cantidad de su acción.

En la mayor parte de los países de América Latina, el aumento de las demandas ha sido mayor que el aumento del financiamiento y la capacidad de implementación.

La principal variable del liderazgo efectivo es la de plantear objetivos más exigentes, en un programa consistente, financiado y que pueda contar con un apoyo político sostenido. Son tareas del liderazgo: identificación de las oportunidades de innovación, buen diseño de políticas, anticiparse a la oposición, habilidad para negociar y llegar a acuerdos, detectar problemas, y cambiar planes.

## **6. La unidad de Asesoría en Políticas Públicas (APP)<sup>1</sup>**

### **Antecedentes**

A partir de una experiencia regional en la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, la unidad de Asesoría en Políticas Públicas fue establecida en Chile, en 1990, en el Ministerio Secretaría General de Gobierno. En marzo de 2000 fue trasladada a la Presidencia por el presidente Lagos.

Desde la vuelta a la democracia en Chile no ha existido un único formato de funcionamiento de la Presidencia. La gestión de la Presidencia ha variado de un presidente a otro, asignándosele distintos niveles de responsabilidad en la toma de decisiones, y en particular en la formulación de las políticas públicas, a los equipos asesores y a las estructuras políticas o ministeriales.

Recuperada la democracia, el presidente Patricio Aylwin llega al poder con toda la legitimidad democrática, pero utilizando una institucionalidad heredada y asumida. La urgencia del momento y la focalización prioritaria en la construcción del sistema democrático, postergó la atención de diseños institucionales. Por ello, el gabinete del presidente Aylwin adoptó la misma estructura de gabinete que existía con Pinochet. La falta de tiempo para poder planificar otra estructura, el hecho que las relaciones cívico militares coparan la agenda política y el papel decisivo del Ministerio Secretaría General de la Presidencia en esta materia fueron factores determinantes del diseño del gabinete.

El gabinete del presidente Aylwin tenía un jefe de gabinete, de quien dependía la casa militar y el manejo de la agenda, junto a dos asesores; uno responsable de las relaciones con el parlamento y otro que se preocupaba de asuntos técnicos. Los tres se apoyaban fundamentalmente en las labores y documentos que generaban los ministerios. El jefe de gabinete y el asesor en asuntos técnicos preparaban resúmenes sobre determinados temas.

Eventualmente, el jefe de gabinete o el encargado de relaciones parlamentarias podían acompañar al presidente en las reuniones, en la que no se levantaban minutas. De los compromisos, el presidente luego informaba verbalmente a alguno de los tres para su seguimiento. En el caso de las audiencias con personeros del exterior, un embajador estaba a cargo. Los funcionarios de la cancillería acompañaban al presidente. En paralelo, existía un equipo que apoyaba en la elaboración de los discursos del presidente.

---

<sup>1</sup> La experiencia de estos años en la materia ha servido de base para el libro de Eugenio Lahera, *Introducción a las políticas públicas*, Santiago, Fondo de Cultura Económica, 2002.

En este caso, el ministro Secretario General de la Presidencia concentraba el análisis, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Este Ministerio asesoraba al presidente directamente para el diseño e implementación de las políticas.

Por su parte, el presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle diseñó un gabinete con tres compartimentos independientes que se relacionaban con él. Uno era de programación y agenda, otro, una división de contenido, y el tercero, sobre asuntos de gestión interna. Todos tenían definidas claramente sus competencias. El primero revisaba la agenda que se programaba con tiempo y se preocupaba de la producción en las salidas a terreno. El segundo se preocupaba de revisar el cumplimiento de las metas delineadas en el programa de gobierno, apoyar la redacción de los discursos y resolver problemas políticos. El tercero servía como una auditoría interna para advertir deficiencias en el funcionamiento administrativo y en el comportamiento ético de la administración central.

Ellos operaban bajo un principio de subsidiaridad sobre la línea regular de los ministerios. El gabinete entraba a operar sólo cuando la línea regular presentaba un problema o vacío. Pocas veces alguien acompañaba al presidente y no existían minutas previas o posteriores de la reunión. La coordinación de sectores como el social, el económico o el político se encargaba a comités de ministros o a ministros, personalmente.

Es durante el gobierno de Ricardo Lagos que se pone énfasis en ordenar la Presidencia como un eje de toma de decisiones y gestión de políticas públicas, utilizando un *staff* propio de asesores. A partir de ello se intentó diseñar un sistema de organización de la Presidencia que fuera lo más flexible posible, poco burocrático, con cuadros altamente especializados que reunieran condiciones políticas y técnicas para el desempeño de su labor, con conexión directa al presidente y relaciones fluidas con los ministerios y servicios y sus responsables.

### **Naturaleza**

La instalación de la Asesoría en el *staff* presidencial permite sustraerla de la jerarquía, mayores grados de flexibilidad, escasa burocracia, rapidez y eficiencia. Asimismo, permite mayor movilidad, recoger opiniones divergentes desde el nivel más bajo al más alto de un ministerio, para obtener mejor información de procesos y actores.

La Asesoría mantiene una relación directa, frecuente y fluida con el presidente. De ahí proviene la legitimación de los profesionales de la Asesoría, no de su institucionalización en un lugar del aparato público. La asesoría ejerce frecuentemente roles bisagra o de articulación entre las necesidades de los ministros y las del presidente.

La agenda presidencial surge de la articulación de compromisos programáticos, presidenciales y ministeriales. Es una agenda cambiante, flexible, pero con políticas prioritarias que son las que definen los ejes centrales de acción del gobierno. El análisis de la Asesoría contribuye a potenciar la acción del gobierno en torno a políticas específicas.

Cabe advertir que si bien este equipo ha tenido un papel importante en las políticas prioritarias y operado de manera permanente en el apoyo en la toma de decisiones para la definición y/o gestión de políticas específicas, el sistema de decisiones presidencial adoptó distintas configuraciones según la temática y el área de política pública, los intereses y actores involucrados, y los requerimientos de trámite legislativo o posibilidad de gestión autónoma del Ejecutivo. Fue usual que en esos casos, más allá del presidente, intervinieran distintos actores como ministros, actores sociales, expertos, especialistas técnico-científicos, asesores personales, grupos de interés, entre otros.

### **Objetivos**

Las tareas de la Asesoría se ordenan en torno a cuatro aspectos:

- Preparación, asistencia y seguimiento de las reuniones del presidente con ministros y otras autoridades de gobierno, así como con otras personas a quienes se les otorgue audiencia.



- Seguimiento de políticas públicas por cada encargado en un área determinada a distintos niveles según la decisión del presidente. Este trabajo se realiza en contacto con las diversas reparticiones del gobierno, en particular con el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y la Dirección de Presupuestos.

- Redacción de intervenciones y textos para el presidente. El Ministerio Secretaría General de Gobierno (Segegob) y la Dirección de Prensa de la Presidencia trabajan en conjunto con la APP en la comunicación de las políticas públicas del gobierno.

- Información de la prensa internacional sobre temas de actualidad nacional e internacional, especialmente aquellos de interés o polémicos. Se hace el seguimiento del análisis y debate sobre temas de políticas públicas.

Su principal función es proveer una perspectiva comprensiva y profesional para evaluar decisiones mayores, con atención especial a las críticas. En particular:

- El diseño o rediseño de los temas problemáticos. La variedad de insumos, modelos y alternativas deben concretarse en textos en los que se caractericen las principales políticas relevantes y que sugieran los cambios o novedades que sean necesarios.

- La revisión de su puesta en práctica. Se requieren informes sobre “cuellos de botella”, tensiones entre organismos o problemas que requieren atención presidencial en la implementación de políticas prioritarias ya definidas o que haya que definir porque surge un nuevo problema. La evaluación de las políticas es complementaria a las evaluaciones anuales del ministerio de Hacienda.

### **El ciclo de las decisiones y reuniones del presidente**

El tiempo del presidente es el activo más importante y más escaso del gobierno. Es necesario entender bien su ejercicio y buscar formas de mejorarlo. Es indispensable reservar un espacio de tiempo del presidente para los temas referidos a las políticas públicas. A tal fin se identifican las siguientes fases del ciclo de decisiones:

1. Su preparación: ¿qué de lo prioritario está maduro para una decisión?, ¿se hizo el trabajo previo con la Segpres y Hacienda?, ¿o hay una imposibilidad de adelantar sin la intervención del presidente?

2. La toma de decisiones. La reunión o decisión requiere de un ayuda memoria con detalle de los acuerdos a ser logrados, de los problemas a ser resueltos o de los conflictos a ser zanjados. En la reunión participa la Asesoría en Políticas Públicas.

3. El seguimiento de lo decidido o acordado. Para ello se elabora una minuta de la reunión o decisión, en la que se especifica lo conversado y lo decidido, así como las respectivas responsabilidades y plazos. Tales responsabilidades y plazos son monitoreados por la Asesoría.

### **El ciclo presupuestario**

En cuanto al ciclo presupuestario, la Asesoría en Políticas Públicas mantiene un canal de comunicación expedito entre el Ministerio de Hacienda (a través de la Dirección de Presupuestos), los diferentes ministerios y el presidente. De esta forma, realiza el seguimiento de las prioridades presidenciales. Asimismo, contribuye a que las discusiones sectoriales con el presidente no se reduzcan a demandas de recursos.

Cada gobierno se ve enfrentado a un problema de asignación de recursos, que es esencialmente similar al problema de asignación de recursos que enfrenta cualquier agente económico privado: asignar recursos escasos a fines múltiples y jerarquizables. En este ámbito, la Asesoría contribuye a verificar si una “lista de objetivos”, definida para un período de tiempo determinado, representa o no un conjunto de metas mutuamente consistentes entre sí, y si son factibles de lograr dentro del lapso de tiempo correspondiente. Es posible que existan varias listas de objetivos, priorizadas en función del tiempo, que sean técnicamente viables. Cuál de todas se escoja será una decisión fundamental, que tiene más bien un carácter político.

La centralización de las decisiones se hace fundamental. Dado que el presidente de la República es el que toma las decisiones finales, es importante que para tomar una decisión él pueda contar con la mayor cantidad de información posible. Se debe recordar que en todo el proceso existe un juego de poderes que finalmente determina la asignación de los recursos públicos. Esto se debe a que las diversas instituciones que participan en este proceso tienen misiones y objetivos diferentes. Por ello es importante tener una visión más global, una visión de país que corte transversalmente los objetivos sectoriales.

La Asesoría favorece este clima, toda vez que canaliza y centraliza la información obtenida de las diferentes partes desde donde ella proviene. Comprende la preparación del presupuesto, sus mecanismos de transmisión durante el año, los márgenes de flexibilidad para reasignar recursos, la vinculación de la asignación de recursos con los objetivos estratégicos del gobierno y con las metas operativas de cada una de las instituciones públicas, el rol de los gobiernos regionales y locales en la asignación de recursos públicos, el control presupuestario de las empresas públicas y los mecanismos que regulan las transferencias entre ellas y el gobierno central.

### **Aspectos comunicacionales**

Hoy no se pueden impulsar políticas públicas que no consideren el aspecto de su comunicación, incluso aunque sean políticas públicas reservadas o teóricamente secretas.

El objetivo de la comunicación es contar con apoyo suficiente para gobernar y llevar adelante un programa de gobierno. Es decir, desde este punto de vista, lo que importa es la opinión de los gobernados. Ellos son los “clientes” del gobierno y no se pueden menospreciar sus sentimientos, expectativas y opiniones. La excusa de que la gente no entiende porque no tiene conocimiento, no es válida en comunicación.

Esta definición debe ser transmitida por el presidente a cada uno de los funcionarios que dirigen los equipos de gobierno. Hoy hay consenso en que comunicadores son todos y que, dentro de las funciones de un cargo público, debe estar la de informar claramente lo que se está realizando y los planes para el futuro.

La experiencia demuestra que estar preparados para explicar lo que se está haciendo, o dejando de hacer, es la mejor práctica, sobre todo cuando se trata de decisiones cuya justificación no resulta evidente. Esta definición parte del supuesto de que las políticas públicas de un gobierno tienen una lógica entendible y buscan el bien común. Lo importante, entonces, es cómo se transmiten a los ciudadanos.

En este proceso, el error más usual es tratar de explicar toda la decisión, dando datos técnicos que a veces la gente no necesita, no valora ni comprende. Hay que explicar desde el sentido común y no desde el análisis técnico, que está reservado para expertos. Con este fin, parece indispensable trabajar con periodistas o especialistas en comunicación, ya que tienen una formación para traducir los mensajes al lenguaje de la mayoría. Además, están preparados para adelantar buena parte de los cuestionamientos de los medios de comunicación. De esta forma se define una estrategia que ayuda a obtener el apoyo ciudadano.

Habitualmente, cuando surge una política pública que es muy difícil de explicar, quiere decir que hay que pensar un poco más antes de llevarla adelante. Esto no siempre es aceptado y, la mayoría de las veces, la responsabilidad recae en el equipo de comunicadores. Se habla de error comunicacional, un eufemismo que sirve para disculpar malas políticas públicas o decisiones equivocadas.

### **Personal**

La estrategia debe determinar el diseño organizativo de la estructura y los procesos.

La Asesoría es un grupo pequeño (nueve profesionales: tres economistas, dos abogados, un especialista en políticas públicas, un sociólogo, un historiador y un periodista), de alta especialización, con la capacidad de asesorar a la autoridad sobre el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

Se requieren profesionales de distintas especialidades con alto perfil técnico, que no ejerzan altos cargos en partidos políticos específicos, pero con demostrada afiliación con la coalición gobernante y alto compromiso con el gobierno. Los integrantes de la Asesoría deben tener un bajo perfil público, sin exposición en la prensa y exigencia de confidencialidad. Ello permite despejar intereses personales y/o político-partidarios del análisis de las políticas públicas y de la relación con el presidente.

El perfil interdisciplinario y el trabajo en equipo favorecen el análisis de políticas públicas. La compartimentalización sectorial, frecuente, se supera al trabajar el equipo por políticas. La propia naturaleza del análisis de políticas públicas invita a romper las fronteras tradicionales de las disciplinas. La aprehensión de la acción pública en su globalidad sirve para mirar problemas no detectados, para formular preguntas que otros enfoques tienden a ocultar por su parcialización o especialización.

La distinción entre el personal de línea y el de *staff* es indispensable. Aquí hay un equilibrio inestable respecto a las agendas sectoriales y personales de los ministerios y ministros. La línea es más cercana a lo sectorial y, por tanto, más conducida por los ministros. La Asesoría, al ser directa del presidente, tensiona a la línea para que lo sectorial ejecute la agenda prioritaria del presidente.

No ser línea implica no estar sujeto a una jerarquía; mayor flexibilidad, escasa burocracia, rapidez y eficiencia. Permite mayor movilidad, recoger opiniones divergentes en la medida que las redes están construidas de antemano, preguntar con soltura, chequear lo dicho. Permite ir del nivel más bajo al más alto y obtener relatos ciertos de la implementación de políticas, más relatos de redes. Facilita pasarse en todos los niveles de una política, en cada una de sus etapas y con los actores relevantes de cada una de ellas. Supone confianzas construidas con cada uno de los actores, por el mismo hecho de no tener un rol explícito

## **Instrumentos**

La Asesoría en Políticas Públicas trabaja con documentos de formato definido dirigidos a un usuario único, el presidente de la República (salvo el de Citación y Temario). Dichos documentos buscan obtener una decisión, caracterizándose por su brevedad, asertividad y concentración. Estos documentos son:

*Citación y Temario* (CyT): citación formal a reuniones. En ella se presenta el objetivo, los temas que el presidente tiene interés en analizar, y se solicita el envío previo del material pertinente.

*Ayuda Memoria* (AM): presenta los antecedentes y las definiciones que el presidente busca resolver en una reunión o audiencia. La APP recoge y sistematiza la información, que es presentada para evidenciar ejes de discusión y definiciones a obtener, señalando las opiniones que existen e incluyendo recomendaciones propias.

*Delivery Report* (DR): informa alguna dificultad en la implementación o gestión de alguna política pública, recomendando una definición en la línea de gestión o evaluación.

*Minuta*: se transcriben las discusiones que se presentan en una audiencia o reunión de trabajo. Al final se señalan los compromisos pendientes derivados de la reunión, a los cuales la APP hace seguimiento.

*Estado de Situación*: selecciona y ordena las políticas públicas prioritarias del presidente, identificando logros y tareas pendientes.

## **7. Conclusiones**

Para estudiar cómo aumentar la capacidad de implementación de las políticas públicas es previo y fundamental reconocer que el sector público es endógeno en la implementación de las políticas. Ello porque ha sido habitual en la literatura que, al mismo tiempo que se prescriben políticas públicas, se considere al gobierno que las debe aplicar como si se tratara de un factor exógeno. Con frecuencia el gobierno es considerado una “tercera parte”, que podría adoptar e implementar cualquiera sugerencia que le parezca razonable.

Es imposible definir, simultáneamente, la mejor institucionalidad para las políticas en todos los países y todas las regiones. No se puede definir en general la mejor institucionalidad específica para cada sector/país. Por otra parte, la necesidad del cambio institucional no asegura que se esté en condiciones de lograrlo.

En este trabajo se ha sugerido un curso medio, según el cual la economía política y la técnica de gobernar deberían basarse en un enfoque de políticas públicas, en el que destaca la consideración simultánea de los aspectos políticos, comunicacionales y de gestión en las etapas analíticas de origen, diseño, gestión y evaluación de cada política. De ese modo, es posible aumentar sostenidamente la cooperación y la coordinación al interior del gobierno.

En dicho contexto resulta indispensable la reforma de la Presidencia de la República. Si el tiempo que dispone el presidente para decidir es el factor más escaso del gobierno, se requiere el desarrollo institucional que le sea más funcional. La experiencia de Chile quizás puede aportar algunas luces al proceso, si bien deben ser otros quienes juzguen sus resultados.

### **Bibliografía**

- Basu, Kaushik (1997), "On Misunderstanding Government: an Analysis of the Art of Policy Advise", en *Economics and Politics*, Vol. 9 N° 3, Oxford.
- Fitoussi, Jean Paul y Passet, Olivier (2000), "Réduction du chômage: les réussites en Europe", en *Conseil d'Analyse Economique*, N° 23, Paris.
- Freeman, Richard (2000), "Single Peaked vs. Diversified Capitalism: the Relation between Economic Institutions and Outcomes", Cambridge, National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper Series, N° 7556).
- Grindle, Merilee y Thomas, John W. (1991), *Public Choices and Policy Changes: the Political Economy of Reform in Developing Countries*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- Lahera, Eugenio (2005), "Economía política de las políticas públicas", en *Economía UNAM*, N° 2, México.
- Machinea, José Luis (2004), Institucionalización de la política social para la reducción de la pobreza, Santiago, CEPAL, mimeo.
- Marcel, Mario (2005), El proceso de reforma del Estado; documento interno, Santiago, Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos, mimeo.
- Rodrik, Dani (2003), *In Search of Prosperity*, Princeton, Princeton University Press.
- Sachs, Jeffrey (2003), "Institutions Don't Rule: a Refutation of Institutional Fundamentalism", Cambridge, National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper Series, N° 9490).

## **Oferta y demanda de gerentes públicos. Un marco de análisis de la institucionalización de la dirección pública profesional \***

**Francisco Longo**

### **1. Introducción**

La promoción y desarrollo de la gerencia pública o dirección pública profesional (en adelante, DPP) ha formado parte, sin excepción, de todos los discursos de reforma de la gestión pública que se han elaborado en el mundo a lo largo de las últimas décadas, tanto si hablamos de los que han acompañado a las iniciativas de reforma de los gobiernos como de aquellos que, desde el mundo académico, se han dedicado a analizar y conceptualizar tales iniciativas.

La DPP ha constituido, además, una parte sustancial, medular, de dichos discursos. En realidad, la eclosión efectiva, fácticamente constatable, de la DPP constituye al mismo tiempo un factor de impulso de los cambios y un síntoma de que tales cambios se están produciendo en la realidad, más allá de la retórica. Dicho de otro modo, la existencia y el incremento del número de directivos públicos, el alcance de un grado significativo de profesionalización de la gerencia pública y la consolidación de su papel en el interior de los sistemas político-administrativos son variables sustantivas de éxito de las reformas. Por esta razón, analizar el grado de desarrollo de la DPP es una parte fundamental del análisis del cambio institucional en los sistemas públicos.

Pero, ¿qué es la DPP? Hablamos de una institución que, precisamente por hallarse directamente vinculada a los procesos de reforma político-administrativa de signo postburocrático, muestra todavía un carácter emergente, transformador, dotado de rasgos contraculturales respecto de los que han sido los paradigmas dominantes en la Administración Pública durante décadas. Sus contornos no han alcanzado todavía, ni en su aplicación práctica ni en la elaboración teórica de los académicos, un grado de precisión que facilite una neta delimitación conceptual de la figura<sup>1</sup>. Así las cosas, el esfuerzo por medir su grado de desarrollo e institucionalización real se torna, hoy por hoy, un propósito lleno de dificultades. Estas dificultades se acrecientan si pensamos en la complejidad de los entornos institucionales en los que la DPP está llamada a arraigarse y ser analizada o, lo que viene a ser lo mismo, la diversidad de los factores que pueden contribuir a su desarrollo y consolidación.

Este trabajo tiene por objeto contribuir a poner algo de orden en dicha reflexión, y ofrecer un marco teórico que facilite la tarea de analizar la expansión e institucionalización de la DPP en los sistemas político-administrativos. Para ello, intentaremos identificar y describir, por una parte, las variables de institucionalización, esto es, los parámetros básicos de los que depende el nacimiento, arraigo, expansión y consolidación en el tiempo de la DPP. Por otra parte, apuntaremos los principales factores de incidencia de los que deriva la producción y desarrollo de tales variables. Este marco no es, por el momento, sino una mera propuesta metodológica, todavía no contrastada ni respaldada por un trabajo formal de investigación, que nos proponemos abordar en los próximos meses, en desarrollo de una de las líneas centrales de trabajo del Instituto de Dirección y Gestión Pública de la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE).

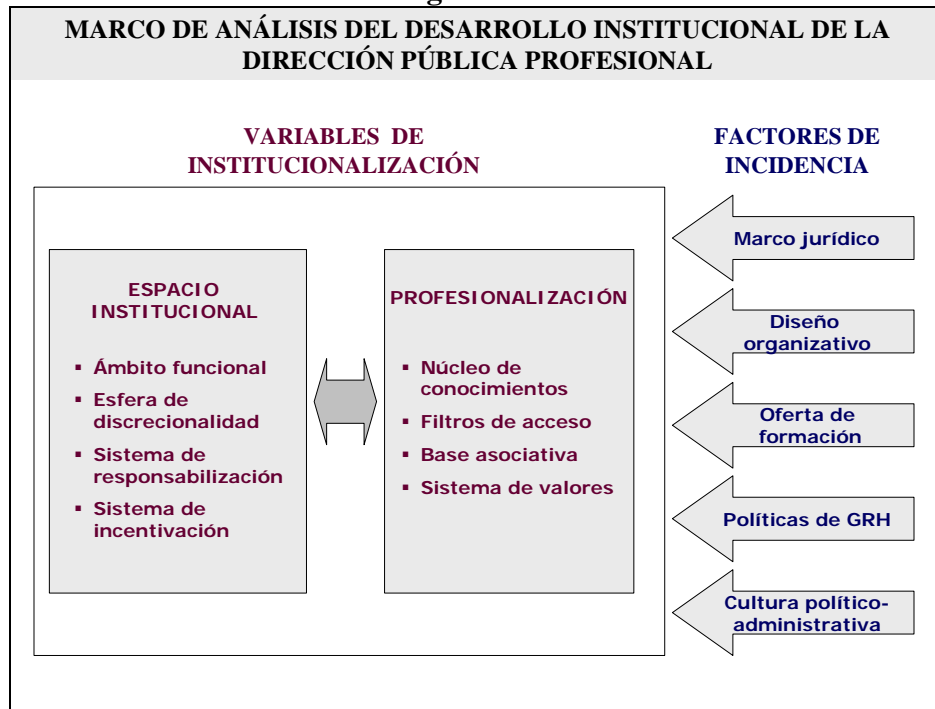
### **2. Un marco de análisis para evaluar la institucionalización de la dirección pública profesional**

La Figura N° 1 nos muestra un marco teórico pensado para el análisis de los diferentes parámetros que deben ser considerados en la evaluación del grado de desarrollo y consolidación de la DPP, en un sistema político-administrativo determinado.

---

(\*) Versión revisada del documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santiago, Chile, del 18 al 21 de octubre de 2005.  
Título original: "La expansión de la dirección pública profesional: apuntes desde la experiencia española".

**Figura N° 1**



Fuente: elaboración propia.

Si entendemos por “institucionalización” la plena incorporación de un conjunto de estructuras, procesos y políticas o maneras de hacer -en este caso las propias de la DPP- a las rutinas de funcionamiento de un sistema social, la identificación de las variables que hacen aquella posible nos permitirá evaluar el grado de distancia en que se encuentra, respecto de dicho objetivo, una realidad determinada, y también relacionar la proximidad o lejanía del conjunto con las de cada uno de los elementos básicos del mismo.

Deberemos distinguir a este respecto entre dos clases o tipos de variables de institucionalización, situadas, respectivamente, en los que podríamos considerar el lado de la demanda y el lado de la oferta de DPP. Apuntan las primeras a la configuración de un *espacio institucional* en el que la DPP tenga cabida y resulte, al mismo tiempo, necesaria. Las del segundo tipo se relacionan, por su parte, con la dimensión de *profesionalización*, entendida como la capacidad para producir DPP en la magnitud y con los requisitos exigibles para responder a aquellas necesidades. En la parte derecha de la figura se muestran los factores de incidencia de cuya activación dependería la aparición y desarrollo de las variables de institucionalización mencionadas. La forma matricial de la figura es la expresión deliberada de las influencias cruzadas y transversales que estos factores ejercen sobre aquéllas. Dedicaremos lo que sigue de este apartado a explicitar y desarrollar todos estos elementos del marco de análisis propuesto.

### **2.1. Las variables de institucionalización de la DPP**

Como anticipábamos, presentamos aquí aquellos elementos que consideramos constitutivos de la DPP en tanto que institución. El grado de materialización de estos elementos, constatado en el interior de un sistema político-administrativo, permitiría evaluar el alcance y el nivel de consolidación alcanzado por aquella en dicho sistema.

### 2.1.1. El espacio institucional

Bajo este enunciado vamos a agrupar, tal como advertíamos, aquellas variables de institucionalización que encajan en el “lado de la demanda” de la DPP, esto es, aquellas que hacen referencia al hábitat o ecosistema institucional necesario para que la gerencia pública nazca, arraigue y se desarrolle.

#### *Un ámbito funcional*

El primer requisito que cabe considerar para que pueda hablarse en propiedad de institucionalización de la DPP es la identificación de una esfera específica de cargos que le estén atribuidos como propios. Esta identificación exige diferenciar, en el interior del sistema público, los cargos asignados a la DPP de aquellos que corresponderían a la dirección política de las organizaciones públicas, y para los cuales no resultarían exigibles los requisitos de profesionalidad de los primeros.

No se trata de una delimitación fácil. Los intentos de precisar, en el campo de la función directiva pública, los contornos sustantivos de “lo político”, por contraste con “lo gerencial”, están destinados a afrontar una dicotomía tan transitada como elusiva: aquella que pretende distinguir entre política y administración. En otro lugar (Longo, 2004: 221) hemos propuesto la adopción, con este propósito delimitador, de un enfoque contingente, cuyo fundamento es considerar que los espacios político y directivo se articulan más o menos armoniosamente, en una situación dada, en función de que el diseño de los puestos responda de manera más o menos adecuada a una serie de circunstancias concurrentes, que operarían como *factores de contingencia*.

En una aproximación descriptiva, este enfoque nos diría qué variables, en la organización o en su entorno, favorecen la aparición de puestos de uno u otro carácter. En una aproximación prescriptiva o normativa, nos informaría acerca de la deseabilidad de una configuración directiva (política), u otra (profesional), para la dirección de organizaciones concretas, o divisiones o áreas de las mismas. Esta orientación nos llevaría también a sostener que las respuestas dadas a la cuestión en un contexto institucional determinado podrían no ser las idóneas para un contexto distinto, en el que tales factores operasen de manera diferente.

**Figura N° 2**

EL ESPACIO DIRECTIVO PROFESIONAL EN EL ÁMBITO PÚBLICO: VARIABLES DE CONTINGENCIA		
	<i>Dirección profesional</i>	<i>Dirección política</i>
<b>Materia</b>	Políticamente neutra	Políticamente diferenciadora
<b>Rol</b>	Despolitizado	Politizado
<b>Producto</b>	Estable	Inestable
	Estandarizable	No estandarizable
<b>Sistema de gestión</b>	Sofisticado	Simple

Fuente: elaboración propia.

La Figura N° 2 nos presenta esta aproximación, que propone la consideración de cuatro factores de contingencia:

- a) La *materia*, o universo temático en el que se despliega la función asignada al cargo, para el

cual la dimensión que se debería considerar es el grado de politización.

b) El *rol*, o conjunto de características propias del desempeño del papel exigido al titular del cargo, para el que el grado de politización sería también la dimensión a considerar.

c) El *producto*, esto es, aquello que el cargo produce, atendiendo a su misión o razón de ser, debiendo considerarse aquí dos dimensiones: la estabilidad del mismo y su susceptibilidad de estandarización y medición.

d) El *sistema de gestión*, o conjunto de políticas, prácticas y procedimientos asociados al cargo, para el que la dimensión a considerar apuntaría a su grado de sofisticación y complejidad.

La conveniencia de situar un cargo en la esfera propia de la DPP sería tanto mayor cuanto más se acercara a la izquierda del diagrama. El arquetipo del cargo propio de un directivo público profesional sería aquél que presentara requerimientos derivados de un sistema de gestión sofisticado (alta exigencia de competencia profesional) y un producto preferentemente estable y estandarizable (y, por consiguiente, mensurable) así como un bajo grado de politización de la materia y del rol.

Sea como fuere, en lo que interesa a los fines de este trabajo, lo que importa es señalar que la identificación de un ámbito funcional propio es una primera variable de institucionalización de la DPP, imprescindible para que ésta pueda arraigar en el interior del sistema público. En este sentido, el grado de precisión con el que dicho ámbito aparece concretado en una realidad determinada constituiría un primer parámetro para evaluar el nivel de institucionalización alcanzado.

### ***Una esfera de discrecionalidad***

La construcción de un espacio institucional para la DPP exige asimismo el reconocimiento de una esfera propia de decisión discrecional. No existe ejercicio de la dirección sin la capacidad para realizar opciones y tomar decisiones. No hay gerencia donde la actividad es, en lo fundamental, de mera aplicación de normas o ejecución de instrucciones dimanantes de otros. Cuando lo que se espera del servidor público, como sucede en el modelo burocrático de administración, cuando menos en su formulación más arquetípica, es la aplicación impersonal de reglas y la observancia fiel de procedimientos preestablecidos, la atribución de autoridad jerárquica no equivale a la habilitación real para el ejercicio de una función directiva, entendida como es común, por ejemplo, en el mundo de la empresa. Por ello, los reformadores británicos hablaron del reconocimiento del “derecho a gestionar”, como presupuesto constitutivo de la gerencia pública.

La creación de este ámbito de discrecionalidad directiva obliga a transformar, respecto de las que caracterizan a las burocracias tradicionales, las relaciones de los directivos, dentro de las organizaciones públicas, con dos instancias de poder diferentes. Estas instancias son las clases políticas gobernantes, por una parte, y las tecnoestructuras por otra. Ambas se ven apremiadas a autolimitarse para permitir que aflore un espacio de decisión propio de la gerencia.

En cuanto a los primeros, el ensanchamiento de la autonomía directiva se produce a modo de una delegación formalizada, institucionalizada, y no episódica o meramente voluntaria. Podemos hacer comprensible el alcance de esta delegación si la caracterizamos como una renuncia estable a la interferencia política en la esfera de las decisiones propias de la gestión. La decisión política se reserva preferentemente a la formulación de prioridades y líneas de actuación estratégica, y a la asignación de los recursos, en tanto que la DPP asume la responsabilidad de dirigir los procesos mediante los cuales se implementan las políticas y se producen y proveen los servicios públicos. Ni que decir tiene que la distinción entre ambos campos es borrosa, y que la dificultad para delimitarlos oscila, dependiendo de diferentes variables que concurren, a su vez, de modo desigual en las diferentes áreas de acción pública (Pollitt y Bouckaert, 2000: 134 y ss.). Los diseños institucionales en los que la DPP se ha desarrollado con mayor consistencia han dotado a este nuevo marco de relaciones entre políticos y directivos de una base contractual (el formato principal-agente) que, más o menos formalizado, ha intentado explicitar, en lo posible en cada caso, las nuevas reglas de juego (Longo, 1999).

La segunda instancia afectada por esta ampliación del margen de actuación del directivo es la



constituida por las tecnoestructuras, esto es (Mintzberg, 1984: 56), los órganos que asumen dentro de las organizaciones las responsabilidades de normalizar, estandarizar, planificar y controlar la actuación de las unidades de línea o directamente productivas. Se incluye aquí a los interventores, directores de presupuesto, de personal, *controllers*, gestores o supervisores de aprovisionamientos, gabinetes de organización y métodos, etc. La capacidad para dirigir es inseparable de la posibilidad de tomar ciertas decisiones sobre áreas como los recursos financieros o humanos, lo que entra en colisión con las prácticas, habitualmente centralizadas, de las burocracias públicas. La transformación del marco relacional se produce aquí, por consiguiente, en forma de transferencia a los gestores de facultades anteriormente retenidas por órganos de la tecnoestructura, lo que obliga a cambiar el rol organizativo de estos últimos y las relaciones entre ambos.

La magnitud y concreción de esta transformación de roles y relaciones entre los actores de los sistemas públicos, y el grado efectivo de la ampliación de facultades de los gestores constituyen, pues, igualmente, señas de identidad de los procesos de institucionalización de la DPP.

### ***Un sistema de responsabilización***

El término “responsabilización” se va abriendo paso entre los hispanohablantes a la hora de expresar con voz propia los significados subyacentes al término inglés “accountability”<sup>2</sup>. Por consiguiente, cuando hablamos de un sistema de responsabilización lo hacemos de un conjunto de mecanismos que hacen viables y efectivas la exigencia y rendición de cuentas. En el caso de la DPP, tales mecanismos pueden ser vistos como el contrapunto necesario a la existencia de un entorno descentralizado, en el que el directivo opera con un margen significativo de decisión, conforme ha sido apuntado.

Los controles propios de la DPP, aquellos que resultan coherentes con la existencia del ámbito de discrecionalidad al que hemos hecho referencia, son, preferentemente, los que operan sobre el rendimiento (*performance*) de la actuación gerencial. Como describe la teoría de la organización, los sistemas de planificación y control del rendimiento (a diferencia de los que normalizan y controlan acciones o procedimientos) se hacen presentes básicamente al principio y al final del ciclo de gestión, esto es, en los momentos en los que se definen metas y se asignan recursos, y aquellos en los que se evalúan los resultados. La construcción de sistemas de responsabilización de esta naturaleza está llamada a afrontar un alto número de obstáculos. En otro lugar hemos resumido algunas dificultades características del control del rendimiento en cuatro preguntas: ¿cómo definir el rendimiento?, ¿quién lo define y quién se responsabiliza por él?, ¿quién lo evalúa?, y ¿cómo se evalúa? (Longo, 2005).

La creación de sistemas de responsabilización de los directivos públicos por el rendimiento debe alejarse de los patrones neotayloristas que buscan en todo caso la simplicidad del cotejo de una meta o estándar con un indicador de resultado, preferentemente cuantitativo. La dirección pública afronta frecuentemente escenarios que exigen un mejor manejo de la complejidad. La medición y evaluación de los resultados no es, por sí misma, la solución a todos los problemas de responsabilización por el rendimiento en la gestión pública (Bardach, 1998: 148) Por el contrario, la medición de los logros debe ser pensada no tanto como una finalidad en sí misma, sino como un instrumento muy importante, capaz de ayudar a mantener un diálogo sostenido sobre el rendimiento (DiIulio, 1994) entre el organismo de control y la organización responsabilizada.

La eficacia de un sistema de responsabilización como el que se apunta obliga a desarrollar, en las tecnoestructuras organizativas, nuevas capacidades. Pasar de controles centrados en la regularidad de los procedimientos a evaluar el rendimiento, y hacerlo de forma que supere los patrones jerárquico-burocráticos, implica, en las organizaciones, procesos de transformación y aprendizaje que no suelen resultar fáciles. En la responsabilización por el rendimiento, la dotación de inteligencia de los órganos de control es una variable crucial de éxito (Longo, 2005). La existencia de sólidas tecnoestructuras de nuevo tipo, técnicamente cualificadas y adaptadas a la nueva filosofía de controles, y ejerciendo éstos con plena eficacia, forma parte del panorama institucional en el que la DPP se institucionaliza.

Por el contrario, la ausencia o debilidad de los sistemas de responsabilización perjudica

seriamente el escenario institucional que favorece la existencia y arraigo de la DPP. Cuando este déficit de responsabilización se da en entornos descentralizados, conduce a la formación de feudos tecnocráticos y evoluciona hacia la fragmentación patológica de los sistemas públicos, que tienden a quedar privados de los elementos de cohesión global imprescindibles. Una parte no pequeña de los procesos de creación de organismos y empresas públicas en las administraciones públicas de muchos países del mundo han adolecido, probablemente, de estas deficiencias. En tales escenarios, las reglas e incentivos que estimulan un ejercicio eficaz y responsable de la gerencia pública tienden a brillar por su ausencia.

### ***Un sistema de incentivación***

El diseño de un espacio institucional adecuado para la DPP quedaría incompleto si no se le añadieran mecanismos de reacción que, siendo coherentes con el control de los resultados, fueran más allá de la mera apreciación de éstos. En concreto, nos parece imprescindible la existencia de un régimen de premios y sanciones asociados a la evaluación del rendimiento directivo. Sin éste, cualquier sistema de control quedaría, previsiblemente, privado de eficacia a largo plazo. Naturalmente, hablamos de reacciones en negativo y en positivo. Como ha destacado Behn (2001: 211), si se siguieran empleando únicamente, como caracteriza a los controles tradicionales de regularidad, los castigos por los fallos, estaríamos trasladando implícitamente a los gestores el mensaje de que dediquen su atención y sus esfuerzos a no cometer errores. La responsabilización por el rendimiento es coherente con un entorno de gestores públicos emprendedores, comprometidos con la mejora de sus resultados. Ello exige estimular la innovación, más que el miedo a equivocarse. Conseguir un equilibrio diferente entre premios y sanciones es inherente a este nuevo enfoque.

Si bien en lo que respecta al control del rendimiento las especificidades de la gestión pública introducirían notables modulaciones y matices respecto a la práctica en el sector privado (la noción misma de resultados, y no digamos la de rendimiento, pueden adquirir significados bien diferentes), en materia de premios y sanciones nos parece que la proximidad entre ambos mundos puede ser mayor, cuando menos en lo que respecta al contenido de unos y otras. De hecho, al igual que ocurre en el mundo de la empresa, los principales incentivos de signo positivo se relacionan con las políticas y prácticas de carrera y compensación, sin excluir, desde luego, otros. En cuanto a los estímulos de signo contrario, la vinculación de la permanencia en el cargo a un rendimiento positivo, o cuando menos aceptable, sería sin duda el más importante.

Las diferencias más significativas, en este campo, entre los ámbitos privado y público, habría que referirlas a los mecanismos de administración del sistema de incentivos. En este punto, la necesidad de preservar el carácter profesional de la dirección pública, en un universo organizativo dirigido por la política, obliga a introducir algunos mecanismos de garantía más consistentes que en el mundo empresarial, destinados a evitar que el manejo de la gerencia pública derive en prácticas arbitrarias o de clientela, o simplemente que las lealtades políticas o personales se impongan sobre las consideraciones de competencia profesional y rendimiento.

### **2.1.2. La profesionalización**

Incorporamos bajo esta rúbrica aquellas variables de institucionalización de la DPP que, situadas, como dijimos antes, en el “lado de la oferta”, nos hablan sobre la aptitud de un sistema político-administrativo para dotar el espacio institucional al que nos hemos referido en el epígrafe anterior con profesionales de la dirección pública, en forma capaz de satisfacer los requisitos cuantitativos y cualitativos exigibles. Partimos de la base de que dicha aptitud será proporcional a la incorporación, por la gerencia pública, de algunos atributos básicos capaces de dotarla de una configuración auténticamente profesional.

### ***Un núcleo específico de conocimientos***

La posesión de un cuerpo propio de conocimientos especializados cuyo dominio habilita para el ejercicio de ciertas tareas constituye la base de los procesos de profesionalización de determinadas actividades. ¿Hasta qué punto puede aspirarse a la constatación de esta característica en el caso de la DPP? Hablábamos antes del carácter todavía emergente y contracultural de ésta, y ambos atributos se ponen claramente de manifiesto en este punto.

El carácter emergente de la DPP se traduce, por una parte, en la falta de claridad acerca de los contornos de dicho núcleo de especialización (qué forma parte del mismo, y qué queda fuera), en la falta de consenso, por otra parte, acerca de cuáles son los enfoques y referentes teóricos que deben nutrir aquél, y finalmente en la diversidad de los desarrollos que podemos reconocer en las diferentes culturas y entornos.

Su naturaleza contracultural, nacida de su vinculación con procesos más o menos recientes de cuestionamiento de los paradigmas tradicionales, se pone de manifiesto en la crisis de ciertas aproximaciones con las que se había venido intentando responder a esta necesidad de referente teórico para las tareas propias de la gerencia pública. Sería el caso de modelos, como el europeo continental, basados en el claro predominio del derecho público. También explicaría, especialmente en el mundo anglosajón, las tormentosas sacudidas experimentadas por el enfoque disciplinario de la *Public Administration*, cuya hegemonía en este campo se ha visto severamente cuestionada, precisamente por los mismos procesos que expandieron la DPP.

A pesar de estas dificultades, parece claro que dicho núcleo de conocimiento ha ido desarrollándose, tomando como eje, central aunque no exclusivo ni excluyente, a la Gestión Pública (en adelante, GP)<sup>3</sup>, al menos si atendemos a los enfoques dominantes en aquellos países donde la DPP ha tomado, con mayor claridad, carta de naturaleza. Esta constatación no es del todo consoladora, si pensamos que la GP no ha adquirido todavía una identidad precisa. En realidad, la academia de la GP se halla ocupada hoy en vivos debates, favorecidos por la velocidad de las comunicaciones *on line*, acerca de sus contornos teóricos y, en definitiva, de su misma identidad como reducto de conocimiento especializado. Una vivacidad que puede ser vista como fruto de su carácter incipiente, poco maduro, pero también como expresión de la fuerza con la que está encontrando eco y espacios de influencia en la configuración fáctica de la DPP, en casi todo el mundo.

No es éste el momento ni el lugar para extenderse sobre los fundamentos teóricos de la GP, pero parece necesario precisar, cuando menos, algunos extremos sobre su naturaleza y alcance.

En primer lugar, no parece haber duda de que la GP recibe una parte significativa de influencias de los desarrollos del *Management*, o, si se prefiere, de las disciplinas de la gestión nacidas para apoyar el funcionamiento de las empresas y la producción de capacidades de dirección en el sector privado. Desde la planificación estratégica o el control financiero hasta el diseño de estructuras organizativas, el *marketing* de servicios o la gestión de los recursos humanos, la GP ha incorporado un importante elenco de materias y disciplinas nacidas en aquel ámbito de conocimiento. No es menos cierto que ha debido hacerlo al precio de importantes adaptaciones, que en algunos casos han obligado a reconceptualizar en profundidad los modelos de origen, para hacerlos aplicables a los entornos públicos (Mendoza, 2000).

Por otra parte, la GP se ha visto impulsada a ir mucho más allá de la mera importación de modelos procedentes del *Management* privado. Como supo ver, hace ya unos cuantos años, Les Metcalfe (1993), la GP ha debido ser construida mucho más desde la innovación que desde la mera imitación de aquéllos. En particular, su estrecha conexión con los entornos políticos, la naturaleza metatécnica de muchos de los problemas que enfrenta, el carácter a menudo ambiguo de las metas, la frecuente escala multiorganizativa de sus procesos, y las considerables dificultades para evaluar los resultados, obligan a la GP a desarrollar un instrumental teórico-práctico apto para afrontar escenarios de incertidumbre y complejidad mucho mayores que aquellos que caracterizan a la gestión empresarial privada.

Finalmente, hay que añadir que todo ello ha obligado a la GP a metabolizar influencias procedentes de diferentes ámbitos de producción de conocimiento, incorporando aportaciones y enfoques propios de la economía, el derecho, la ciencia política, la sociología y otras disciplinas científicas, con las que se complementa y se encuentra destinada a compartir la configuración del núcleo básico de conocimientos llamado a servir de referente a la DPP.

La construcción de ese referente no puede ignorar algunas tendencias contemporáneas de los procesos de cualificación profesional. En particular, aquéllas que tienen que ver con la noción de “competencias”. En los entornos laborales actuales la noción de cualificación se enriquece, deja de identificarse sin más con los conocimientos técnicos especializados, y se extiende (Dalziel, 1996: 32 y ss.) a un conjunto más amplio de características humanas, entre las cuales aquéllas que poseen una dimensión relacional, adquieren, cada vez más, un significado determinante. Esto es particularmente cierto en el campo de las que Mendoza (1999: 134), ha llamado “profesiones gerenciales”, caracterizadas por “una base de conocimientos y un repertorio de tareas intrínsecamente fragmentadas y diversas, que dependen del ejercicio de habilidades artesanales insertas en la comprensión sistemática y reflexiva de situaciones particulares”. De hecho, la influencia actual de estas tendencias en el diseño de los procesos de formación de directivos empresariales es evidente. Parece claro que esta evolución afecta a la DPP y que, por tanto, sería probablemente más adecuado hablar de “núcleo de competencias”, para denominar a un referente de especialización que va más allá de lo estrictamente cognitivo. Así se ha entendido en algunos países, entre los que el Reino Unido es, probablemente, el caso más destacado<sup>4</sup>.

De cualquier modo, el grado de desarrollo de ese núcleo o referente de competencias gerenciales, por una parte, así como el grado de claridad y consenso social acerca de sus contenidos, por otra, nos parecen hitos importantes que deben ser considerados en el proceso de institucionalización de la DPP.

### ***Un conjunto de filtros de acceso***

En estrecha conexión con cuanto acabamos de decir se halla la cuestión de los filtros de acceso. Todo proceso de profesionalización implica normalmente la creación de una serie de barreras de entrada destinadas a impedir el acceso a determinadas actividades a quienes no acreditan los conocimientos que constituyen el referente de identidad profesional. Ordinariamente, ello implica el uso de tres instrumentos básicos: a) un mecanismo para la certificación de los conocimientos exigibles; b) la reserva de ciertas actividades laborales a los poseedores de aquélla; y c) un sistema de contraste y supervisión del acceso que garantice lo anterior.

¿Hasta qué punto tales barreras están llamadas a existir en el caso de la DPP? A nuestro juicio, la profesionalización de la DPP exige la existencia de filtros de acceso, si bien con matices que los singularizan respecto de otros ámbitos profesionales. Esta singularidad obedece a dos órdenes de razones: las peculiaridades de la gerencia en tanto que profesión, por una parte, y su carácter público, por otra.

Desde el primero de estos ángulos, el acceso a la función de dirigir en el sector público exige, como ocurre en el mundo empresarial privado, reglas de filtrado menos rígidas que las que son propias de ciertas profesiones clásicas como la abogacía, la medicina o la arquitectura, en lo que respecta a los diferentes instrumentos mencionados más arriba.

Así, en cuanto a la certificación de los conocimientos, parece claro que la existencia de mecanismos que la hagan posible apoyará el uso de criterios profesionales en el acceso a la DPP, y desempeñará por tanto un papel positivo para su institucionalización. Lo discutible puede ser el carácter y nivel de la acreditación adecuada. Previsiblemente, tal como sucede en el ámbito empresarial, más que un único tipo de certificación admisible, coexistirán, y deberán ser tenidas en cuenta, en cuanto proceda en cada caso, titulaciones universitarias de grado y de postgrado, junto a especializaciones de diferente contenido y nivel, en áreas específicas (funcionales o sectoriales) de la dirección.

Donde las barreras de acceso habrán de ser considerablemente atenuadas en comparación con las profesiones clásicas es en lo que respecta a la reserva de actividades. Por una parte, es común en la dirección de empresas que la formación de postgrado (en especial la de MBA, la más común y extendida) se superponga a orígenes académicos extremadamente diversos, plasmados en un amplio elenco de titulaciones de grado. Por otra parte, la adquisición de las competencias propias de la gerencia puede realizarse en buena medida por medio de aprendizajes no reglados, derivados de la experiencia práctica en tareas de dirección, que en el mundo empresarial es específica y significativamente evaluada. Ambas consideraciones resultan de clara aplicación a la DPP.

En cuanto a los procedimientos de contraste y supervisión, habrá que garantizar en todo caso su calidad y fiabilidad, pero rehuendo aquellos que, como ocurre en ciertas profesiones, reservan a los miembros del propio grupo profesional la práctica de los mismos. La función de dirigir exige, como se desprende de las consideraciones anteriores, filtros no endogámicos, abiertos a la valoración de una pluralidad de conocimientos de origen, competencias profesionales y personales, y trayectorias de aprendizaje. Lo más importante será, en este punto, la capacidad para definir perfiles de idoneidad capaces de integrar el conjunto de competencias gerenciales que habilitan en cada caso para el desempeño de los cargos, y para aplicar, sobre esta base, instrumentos de selección fiables y válidos.

El carácter público de la DPP obliga asimismo en este punto a modulaciones específicas. En tanto que hablamos del acceso a funciones públicas, debe gozar de una protección especial frente a los riesgos de arbitrariedad, politización, nepotismo u otras formas de captura por intereses particulares. Los filtros de entrada deberán, por todo ello, garantizar los principios de publicidad, competencia abierta, igualdad de trato y selección por mérito y capacidad.

En definitiva, en lo que se refiere a los filtros de entrada, la profesionalización de la DPP avanzará en paralelo a: a) la existencia de un repertorio de titulaciones sólidas y prestigiosas; b) el uso flexible de las mismas en los procedimientos de acceso; c) la capacidad para definir perfiles de competencias adecuados para el ejercicio de funciones directivas; y d) el desarrollo de órganos, técnicas e instrumentos capaces de evaluar con independencia, rigor, flexibilidad y transparencia tales competencias.

### ***Una base asociativa***

Los procesos de profesionalización llevan consigo, en general, la integración de los profesionales en organizaciones y asociaciones diversas. En el caso de las profesiones más consolidadas, estos procesos asociativos conducen a la aparición de sólidas corporaciones profesionales, destinadas básicamente a preservar, en la práctica de los profesionales, unos estándares de calidad acordes con el referente de identidad del grupo, a garantizar la efectividad de los filtros contemplados en el apartado anterior, y a defender así los intereses de sus miembros. Si analizamos lo que ocurre normalmente con los profesionales de la dirección en el ámbito empresarial privado, constataremos que los vínculos asociativos existentes entre ellos son considerablemente más débiles, difusos y plurales que aquéllos. La explicación se halla en cuanto hemos dicho anteriormente sobre el carácter más diversificado, por un lado, y menos preciso y excluyente, por otro, de su referente académico, y también sobre la atenuación relativa de las barreras de entrada. Todo ello hace que la gerencia goce, en tanto que profesión, de una identidad considerablemente más diluida que las profesiones clásicas, y por consiguiente su base asociativa, aun existiendo y manifestándose en diversas formas, sea más difusa.

A nuestro juicio, la DPP se sitúa, en este punto, mucho más próxima a la gerencia privada que a otros entornos profesionales. Sin embargo, algunos hechos apuntan a un mayor desarrollo potencial de la base asociativa de la gerencia en la esfera pública. Por una parte, la DPP está llamada a ubicarse en un universo de organizaciones que, sin perjuicio de su heterogeneidad, comparten un sustrato común: el servicio público, lo que conferiría a sus integrantes unos vínculos de identidad compartida más sólidos que los que operan, sin más, entre los directivos de empresa. La orientación al servicio público juega un papel central para afirmar la autonomía profesional y se relaciona con una dimensión ideológica

centrada en los valores propios de lo público (Mendoza, 1999: 135). Por otra parte, el propio carácter emergente y contracultural que hemos atribuido a su expansión son rasgos que favorecen la agrupación de los gerentes públicos en la búsqueda de su consolidación como grupo profesional y para la defensa de sus intereses comunes. A su vez, los propios impulsores de procesos de reforma de la gestión pública, de los que la DPP suele, como hemos dicho, formar parte, estarán, previsiblemente, interesados en fomentar ciertos elementos de socialización grupal y desarrollo de “*esprit de corps*”, convenientes para el arraigo institucional de aquélla.

Todos estos factores contribuirían a explicar el desarrollo de diferentes manifestaciones de este tejido asociativo profesional de directivos públicos, en aquellos entornos institucionales en los que la DPP se ha desarrollado y consolidado con más fuerza. También éste parece, por consiguiente, un rasgo del proceso de profesionalización que debe ser tenido en cuenta a los fines de nuestra reflexión.

### ***Un sistema de valores profesionales***

La existencia de un *ethos* profesional, o conjunto de valores asociados al ejercicio de las actividades consideradas como propias, constituye otro de los atributos esenciales de las profesiones. De él derivan orientaciones, pautas de acción y límites o restricciones, configurando un patrón de conducta o conjunto de percepciones acerca de lo que resulta apropiado y de lo que no lo es. ¿Podemos hablar, en el caso de la DPP, de una identidad axiológica propia, diferente de la que caracterizaría a los demás actores presentes en los sistemas político-administrativos?

A nuestro juicio, el *ethos* específico de la dirección pública tiene como eje los valores de racionalidad económica. Entendemos ésta, utilizando para ello el léxico popularizado por Moore (1995), como creación del máximo valor público posible, mediante la utilización eficiente de los recursos asignados. El directivo opera en el contexto de un mandato implícito de signo optimizador del conjunto de medios puestos a su disposición. Hablar de racionalidad económica no debe, por tanto, ser confundido con orientaciones economicistas, centradas en la mera reducción de costes, o con la aplicación de criterios de rentabilidad que ignoran las dimensiones menos susceptibles de medida cuantitativa o las externalidades positivas concurrentes en cada caso. Significa, por el contrario, un propósito maximizador del impacto, permanentemente consciente de manejar recursos escasos, que evalúa y hace transparentes de manera sostenida los costes de cada intervención y servicio, incluidos los de oportunidad, y se hace por ello responsable por el funcionamiento racional del sistema, en la parte que se ha sometido a su autoridad formal. El *value for money* popularizado por los reformadores británicos expresaba de forma elocuente este *ethos* gerencial.

Si bien la racionalidad económica no es, desde luego, patrimonio exclusivo de la gerencia, e incorpora valores que pueden ser compartidos con alcance más general, ninguno de los otros dos grandes actores institucionales: los políticos y los profesionales al servicio de la administración, la incorporan como eje constitutivo de su *ethos* específico. Digamos, sin ánimo de profundizar ahora en ello, que los valores dominantes se situarían, en el primer caso, en torno a la noción de representatividad, y en el segundo incorporarían los modelos deontológicos propios de cada profesión pública. Son los gerentes los actores que aportan a los sistemas político-administrativos esta orientación valorativa específica, y por ello la incorporación de la eficiencia a los modos de pensar y hacer las cosas en las administraciones es inseparable del desarrollo de la dirección pública, de la que es, a un tiempo, como dijimos al principio, efecto y causa.

El que ello sea así es, precisamente, lo que justifica la atribución a los directivos del “derecho a gestionar”. El hecho de protagonizar en exclusiva, entre los actores institucionales de los sistemas públicos, esta orientación dominante, es la base que fundamenta la incorporación, por el diseño institucional, de un espacio gerencial razonablemente protegido de la intromisión política y la interferencia burocrática. Y a su vez, sólo el mantenimiento de dicha identidad axiológica -y también, desde luego, su traducción en resultados de gestión coherentes- legitima el mantenimiento de tal margen de discrecionalidad. El *ethos* gerencial se vincula de este modo a una actitud de

responsabilización plena y permanentemente asumida por los directivos públicos. El desarrollo de este sistema específico de valores constituye, sin duda, una de las variables centrales de institucionalización de la DPP en los sistemas públicos.

## **2.2. Los factores de incidencia**

Nuestra reflexión quedaría incompleta si no nos preguntáramos acerca de aquellos factores que contribuyen al desarrollo de las variables de institucionalización de la DPP que acabamos de presentar. Como hemos reiterado, la gerencia pública no puede entenderse sino en el contexto de transformaciones de alcance más amplio en las maneras de hacer de los Estados contemporáneos. Existe, a nuestro juicio, un conjunto de áreas en las que esas discontinuidades deben producirse para crear el escenario en el que la DPP encuentra el acomodo necesario para institucionalizarse. Las hemos llamado “factores de incidencia” y, como antes dijimos, ejercen su influencia en forma transversal sobre las diferentes variables de institucionalización que hemos descrito. Dedicamos este apartado a presentar dichos factores y a explorar brevemente, en cada caso, el alcance de esa incidencia.

### ***El marco jurídico***

Las reformas legales serán necesarias en la mayoría de los casos para el arraigo y desarrollo de la DPP. La incidencia del marco jurídico sobre las variables de institucionalización que hemos descrito se produce, sobre todo, en relación con las que apuntamos a continuación.

En primer lugar, la norma legal es necesaria para la identificación del ámbito funcional de cargos reservados a la DPP. Cualesquiera que sean los criterios adoptados para realizar la delimitación, parece imprescindible que exista un pronunciamiento legal al respecto. En su ausencia, el desarrollo de la DPP quedaría a expensas de las decisiones políticas adoptadas en cada caso, con el correspondiente déficit de institucionalización.

Corresponde también, inevitablemente, al legislador, la fijación de los mecanismos capaces de hacer operativos los filtros adecuados para el acceso a dichos cargos. Como antes señalamos, tales filtros deberán garantizar al mismo tiempo la competencia abierta, la igualdad de trato entre los aspirantes, la interdicción de la arbitrariedad y el predominio de criterios de profesionalidad en la selección.

A su vez, la definición de un sistema de incentivación para los gerentes públicos exigirá la definición legal de una serie de reglas de juego en materia de premio/sanción que permitan, con garantía de los principios a los que acabamos de referirnos, la aplicación de políticas de recursos humanos adaptadas al ejercicio de las funciones gerenciales.

Todas estas razones fundamentan la conveniencia de un régimen jurídico específico para la DPP, en el que si bien algunas reglas pueden ser compartidas con las que se aplican al resto del empleo público, parece imprescindible un núcleo normativo propio (OCDE, 2005: 178). Son este tipo de consideraciones las que han conducido en muchos países a la diferenciación jurídica de la franja directiva mediante la creación de estatutos propios (modelos de *senior executive service* y similares) adaptados a esta especificidad. En cualquier caso, la necesidad de un marco legal apropiado no debe confundirse con la creencia de que la mera existencia de la norma es suficiente para institucionalizar la DPP. Como se desprenderá de las consideraciones que siguen, otros factores de cambio están llamados a ejercer, también, una poderosa influencia.

### ***El diseño organizativo***

El diseño estructural de las organizaciones y los sistemas multiorganizativos del sector público constituye otro de esos factores. Algunas de las variables de institucionalización que hemos descrito se ven claramente influidas por determinadas opciones organizativas. Utilizaremos para presentar sintéticamente esas relaciones la conocida sistematización de parámetros de diseño de estructuras propuesta por Henry Mintzberg (1984).

Nos centraremos, en primer lugar, en las variables institucionales que hemos agrupado bajo el propósito de construir el “espacio institucional” de la DPP. En este punto, el primer requisito es la existencia de un diseño descentralizado (Pollitt, Birchall y Putman, 1998). La creación de una esfera de discrecionalidad en la que pueda ejercerse la función gerencial se relaciona directamente con la existencia de unidades autocontenidas agrupadas con criterios de mercados (en cualquiera de sus modalidades: producto, cliente o territorio), a las que se asigna un funcionamiento semiautónomo, dotando a sus gerentes de facultades amplias en lo que respecta a la gestión de sus recursos. Hablaríamos, pues, del uso, en palabras de Mintzberg, de una “descentralización vertical limitada”, que implicaría transferencias significativas de poder decisorio desde el vértice estratégico y la tecnoestructura a los directivos de la parte superior de la línea media. Los modelos de organización en agencias, que caracterizan al sistema público sueco y que en países como el Reino Unido o Nueva Zelanda han acompañado a las reformas de las dos últimas décadas, vendrían a constituir el arquetipo de esos diseños descentralizados.

A su vez, la construcción de un sistema de responsabilización gerencial de las características que hemos descrito en el epígrafe anterior exige la utilización, en el diseño estructural, de modelos de planificación y control del tipo de los que el autor canadiense denomina de “control del rendimiento”, esto es, centrados no tanto en las acciones y procesos llevados a cabo por quienes gestionan, cuanto en la estandarización y evaluación de los *outputs*, es decir, de los resultados y de los impactos producidos por éstos. Son modelos “hands off”, respetuosos con la esfera de discrecionalidad gerencial antes mencionada. La implementación de estos elementos de la estructura es imprescindible para una correcta delimitación de responsabilidades entre los niveles de dirección política y dirección gerencial de las organizaciones públicas, que, como vimos antes, tienden a configurarse, en los escenarios donde la DPP muestra un mayor grado de consolidación, con arreglo al modelo contractual principal-agente.

En el bloque de las variables de “profesionalización”, dos de ellas entran netamente dentro del campo de acción de los componentes de la estructura. El parámetro de diseño denominado por Mintzberg “preparación y socialización” se relaciona directamente con la construcción del núcleo de conocimientos y la base asociativa propios de la DPP. Hablamos aquí, en primer lugar, de la necesidad de diseñar los cargos a ocupar por directivos profesionales con arreglo a la definición de perfiles de idoneidad adecuados al ejercicio de la gerencia. Sin duda, se trata de un requisito para que se vaya produciendo una gradual concreción de ese referente de competencias gerenciales que reclamábamos como imprescindible en el proceso de profesionalización de la DPP. A su vez, el diseño de espacios de socialización es una opción plenamente coherente con la necesidad de asegurar los mínimos imprescindibles de cohesión de la práctica directiva en entornos fuertemente descentralizados.

### ***La oferta de formación directiva***

Las dos variables de institucionalización que acabamos de mencionar, esto es, el desarrollo del núcleo de competencias que caracteriza a la DPP y la extensión de su base asociativa, se relacionan estrechamente con las características y amplitud de la oferta de formación directiva disponible. Como es lógico, cuentan aquí tanto los elementos cuantitativos como, muy especialmente, los cualitativos. La existencia de centros, cursos y programas especializados de capacitación en gerencia pública puede ser vista al mismo tiempo como un síntoma de la expansión de la DPP y un factor de desarrollo de ésta. Ambas perspectivas son, sin duda, relevantes para el análisis que nos ocupa. Hablando desde la segunda de ellas, el desarrollo de la actividad académica en materia de gerencia pública, y en particular la extensión de la actividad capacitadora, tenderá a fortalecer, por una parte, el referente cognitivo que sustenta, como dijimos, la comunidad profesional, y, por otra, a estrechar los vínculos entre aquéllos que, por medio de las correspondientes titulaciones, pasan a compartir tales signos de identidad.

Otra de las variables de institucionalización debe ser mencionada al hablar de la formación. Nos referimos a la construcción del sistema de valores profesionales. Los procesos formativos son, como es sabido, algo más que vehículos de transmisión de conocimientos y habilidades. La aparición y



consolidación de un elenco de actitudes y valores propios de la DPP serán estimuladas sin duda por la expansión de una oferta de calidad de formación en gerencia pública.

Esta relación se ve constatada cuando se explora la realidad. La expansión de la actividad académica y la oferta de capacitación en Gestión Pública ha acompañado a la de la misma DPP, y resulta por ello especialmente destacable en los países donde la gerencia pública se ha desarrollado en mayor medida. Los patrones bajo los cuales se ha producido esta ampliación de la formación directiva han sido diversos, respondiendo a las diferentes tradiciones sociales e institucionales existentes. Así, en algunos casos se ha optado por impulsar o fortalecer el protagonismo en este campo de los institutos y escuelas oficiales de formación. En otros casos, el papel asumido por los gobiernos ha sido más bien el de fijar perfiles y construir ciertos estándares de competencias gerenciales (destaca en este punto el caso, antes citado, del Reino Unido), dejando que las instituciones educativas se cuiden de producir los cursos y programas requeridos para dar respuesta a tales necesidades. Diferentes modalidades de colaboración y partenariado entre organizaciones públicas y centros, públicos o privados, de formación, caracterizan estos escenarios. En general, puede decirse que aquellos países caracterizados por un mayor crecimiento y consolidación de la DPP muestran, asimismo, planteamientos de mayor apertura hacia la oferta formativa externa, y consiguientemente un mayor grado de expansión del mercado emergente de la formación en gerencia pública.

### ***Las políticas de gestión de recursos humanos***

En el campo de juego de las políticas y prácticas de gestión de recursos humanos (GRH) de los gobiernos y organizaciones del sector público se disputa una buena parte del partido que conduce a la consolidación de la gerencia pública. Prácticamente, todas las variables de institucionalización de la DPP que hemos considerado se ven afectadas por este importante factor de incidencia. En realidad, la política de directivos no es sino una parcela o sector específico de la GRH, dotado, eso sí, de una singular trascendencia para el buen funcionamiento de ésta, en tanto que sistema integrado de valor estratégico<sup>5</sup>.

Destacaremos, no obstante, en este punto, aquellas políticas de GRH que en mayor medida están llamadas a influir sobre ciertas variables de institucionalización de la DPP, señalando a su vez a cuáles de éstas nos referimos.

En primer lugar, el adecuado diseño y ejecución de las políticas de reclutamiento y selección de los directivos constituye un requisito imprescindible para la construcción y consolidación de los filtros adecuados de acceso a la DPP. Nos remitimos aquí a cuanto antes se dijo acerca de la definición de los perfiles y la gestión de los procesos e instrumentos selectivos.

Junto a las anteriores, las políticas de capacitación influirán, como es obvio, sobre el fortalecimiento del núcleo competencial de referencia de la DPP, y, sumadas a las de socialización, sobre el desarrollo de la base asociativa de gerentes públicos. Desde el ángulo de la institucionalización de la DPP, que es la perspectiva de esta reflexión, se trata aquí de algo más que de disponer en cada caso de los mejores directivos. El objetivo es, además y en paralelo, la progresiva concreción e interiorización de un referente -lo hemos llamado núcleo de conocimientos o competencias- capaz de dar apoyo a la construcción de un tejido, lo más denso posible, de relaciones e intercambios fundados en la percepción de pertenencia a una comunidad profesional, todo lo abierta y plural que se quiera, pero reconocible como tal.

A su vez, la construcción de un sistema de incentivos adecuado se relaciona directamente con el diseño e implementación de políticas y prácticas de compensación y promoción adecuadas al ejercicio de la gerencia, y vinculadas al funcionamiento del sistema de responsabilización de los gerentes por el rendimiento.

### ***La cultura político-administrativa***

Como hemos venido diciendo, la cultura todavía dominante en los sistemas públicos, entendiendo por tal el conjunto de reglas informales, modelos mentales, percepciones sobre lo que es apropiado en cada caso y pautas de conducta resultantes (Schein, 1999), está lejos de haber interiorizado el *Management*, la Gerencia Pública. Ésta se configura más bien como un nuevo orden cultural, en buena medida una “contracultura”, en relación con la tradición burocrática, aún hegemónica en la mayor parte del entramado organizativo público. Por todo ello, la institucionalización de la DPP muestra importantes connotaciones de cambio cultural. También en este punto nos hallamos ante un factor de incidencia que influye sobre la totalidad de las variables de institucionalización que hemos venido considerando, y también aquí procederemos, por ello, a seleccionar aquellas influencias que nos parecen más importantes.

En primer lugar, la propia existencia de un ámbito funcional de cargos reservados a la DPP se asienta en un determinado modelo de relación entre política y administración, y entra en colisión con los modelos mentales arraigados en algunas culturas políticas, habituadas a la colonización del espacio directivo por las clases políticas gobernantes. No se trata de una cuestión fácil de resolver. En aquellos entornos habituados al manejo del empleo público como recurso de poder político, ninguna parcela de aquél resulta tan tentadora y atractiva como el segmento de la gerencia. La definición de una esfera de cargos reservados a la DPP exige que se abra paso, en el sistema político y en la sociedad en su conjunto, la convicción de que la existencia de una administración profesional -de la que la dirección pública es una parte inseparable- constituye una seña de identidad irrenunciable de las democracias avanzadas.

Por otra parte, la definición de una esfera de discrecionalidad gerencial obliga frecuentemente, como dijimos, a concebir de forma distinta la manera de dirigir las instituciones. No se trata de hacer retroceder a la política en beneficio de la gerencia, sino más bien de situar a la primera en el terreno de la dirección estratégica, liberándola de la sobrecarga que conlleva la supervisión de cuestiones operativas. Son ya muchas las evidencias de que estos modelos autolimitados, respetuosos del espacio propio de la gerencia pública, no son recetas tecnocráticas que despolitizan las administraciones, sino que producen ordinariamente, por el contrario, un mayor control de las organizaciones públicas por la política. También en este punto se presentan, no obstante, fuertes desafíos de cambio cultural.

Tanto la ampliación de la esfera de autonomía de los gerentes como la implantación de sistemas capaces de exigirles responsabilidades por su rendimiento exigen superar patrones culturales propios del modelo burocrático, habitualmente arraigados en las organizaciones públicas. Nos referimos sobre todo a los que orientan la conducta al cumplimiento de normas más que a la producción de resultados, a los que penalizan el riesgo y la innovación, a los que tienden a llenar los procedimientos de controles de regularidad sin medir casi nunca sus costes, y en general a todos aquéllos que se fundamentan en una visión formalista de la Administración Pública, más que en una preocupación por la eficacia y eficiencia de su funcionamiento (United Nations, 2005: 100).

Como antes señalamos, la preocupación por la eficiencia constituye precisamente el valor central del *ethos* gerencial. El desarrollo de esta variable de institucionalización de la DPP se relaciona también estrechamente con la cultura político-administrativa dominante. Es, normalmente, en entornos donde ha arraigado y se ha extendido la preocupación por optimizar el manejo de recursos escasos donde la gerencia pública encuentra el hábitat cultural que le permite institucionalizarse.

### **3. Apunte final**

Este trabajo ha pretendido ofrecer un marco de análisis aplicable a los procesos de institucionalización de la DPP en los sistemas político-administrativos. El marco que se ha presentado está compuesto por un conjunto de variables y factores de incidencia que permiten, en nuestra opinión, extraer algunas claves de interés para la lectura y valoración de dichos procesos. Del propio método propuesto se desprende que no creemos que exista un patrón único que explique en todo caso la expansión y

consolidación de la gerencia pública. Por el contrario, las distintas variables de institucionalización y los factores de incidencia que operan sobre ellas tenderán a producirse, agruparse y relacionarse de forma coherente con los contextos, historia y tradiciones institucionales de los diferentes países. Así, los avances en la institucionalización de la DPP pueden desarrollarse en el marco de operaciones integradas de reforma administrativa o como fruto de iniciativas específicas de desarrollo gerencial, de forma más o menos deliberada o espontánea, global o sectorial, discontinua o evolutiva, formalizada o factual, concentrada en el tiempo o a lo largo de períodos dilatados, con un uso más o menos intenso de las normas jurídicas, con mayor o menor permeabilidad entre el sistema público y la sociedad civil, en contextos de crisis o de estabilidad, respondiendo preferentemente a estrategias “de arriba hacia abajo” de los gobiernos, o más bien al efecto acumulativo del incremento del número de gerentes públicos y de la densidad de sus bases de identidad y asociativas. En cualquier caso, ciertos elementos de dichos procesos permitirán analizar su grado de avance, y a ellos hemos intentado aproximarnos de un modo sistemático.

Nuestro propósito último no es otro que el facilitar un método útil de análisis de esta dimensión crucial de los procesos de fortalecimiento institucional de los sistemas públicos. A su vez, creemos que analizar el grado de institucionalización de la DPP no responde sólo a un prurito académico, sino sobre todo al intento de hallar claves que permitan a los innovadores del sector público tomar iniciativas y realizar acciones en esta dirección. Para ello, resulta indispensable identificar dónde se encuentran, en un entorno institucional determinado, tanto los recursos potenciales como los déficit y restricciones. Sólo así se está en condiciones de elegir los instrumentos de intervención sobre la realidad más eficaces en cada caso, y diseñar procesos y secuencias de reforma coherentes y realistas.

## Notas

<sup>1</sup> Hemos dedicado un capítulo de nuestro trabajo *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público* (Longo, 2004: 199-236) a intentar una delimitación conceptual de la DPP, y a presentar un modelo de ejercicio de la función directiva en el sector público. A él remitimos a quienes se interesen por una más consistente fundamentación teórica de esta reflexión.

<sup>2</sup> Para un interesante y riguroso estudio de las diferentes acepciones de la responsabilización en los sistemas públicos latinoamericanos, véase Consejo Científico del CLAD (2000).

<sup>3</sup> Utilizaremos esta denominación como traducción de la expresión inglesa *Public Management*.

<sup>4</sup> El Reino Unido es, sin duda, uno de los países donde la construcción de este referente de competencias directivas presenta un mayor grado de desarrollo, concreción y consenso. El *Civil Service Management Board* -CSMB- elaboró y ha ido actualizando un modelo de competencias directivas para el Servicio Civil Superior. Bajo el lema genérico “Liderazgo para resultados”, que sintetiza su visión de la función directiva pública, el CSMB ha definido para el SCS un marco integrado por seis competencias directivas básicas, a las que ha llamado: 1) *Suministrar propósito y dirección*; 2) *Producir un impacto personal*; 3) *Pensar estratégicamente*; 4) *Conseguir lo mejor de la gente*; 5) *Aprender y mejorar*; y 6) *Centrarse en los resultados*.

<sup>5</sup> Para una mayor fundamentación teórica de las relaciones entre la GRH y el desarrollo directivo, véase Longo (2004, capítulos 3 y 4).

## Referencias

- Bardach, E. (1998), *Getting Agencies to Work Together: the Practice and Theory of Managerial Craftmanship*, Washington, Brookings Institution Press.
- Behn, R. D. (2001), *Rethinking Democratic Accountability*, Washington, Brookings Institution Press.
- Consejo Científico del CLAD (coord.) (2000), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Caracas, CLAD.

- Dalziel, M. (1996), "Building Competitive Advantage through People", en *People and Competencies: the Route to Competitive Advantage*, N. Boulter, M. Dalziel y J. Hill (eds.), London, Kogan Page.
- DiIulio, J. J., Jr. (1994), "The Promises of Performance Measurement", Washington, Brookings Institution. Center for Public Management (Working Paper, N° 94-2).
- Longo, F. (1999), "Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo", en *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, C. Losada (ed.), Washington, BID.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica (Paidós Empresa, N° 102).
- \_\_\_\_\_ (2005), "La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos", en *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*, K. Echebarria ...[et al], Caracas, CLAD, AECI/MAP/FIIAP.
- Mendoza, X. (1999), *La gestió de les organitzacions de professionals en el sector public: de l'antagonisme a la cooperació*; tesis doctoral, Barcelona, Universidad de Barcelona. Facultad de Ciencias Económicas, mimeo.
- \_\_\_\_\_ (2000), "La utilización de técnicas de gestión del sector privado y el desarrollo del management público", en *Pensar lo público*, F. Longo y M. Zafra (coords.), Granada, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional; Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (Temas de Administración Local, N° 68).
- Metcalf, L. (1993), "Public Management: from Imitation to Innovation", en *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, J. Kooiman (ed.), London, Sage.
- Mintzberg, H. (1984), *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Ariel.
- Moore, M. H. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press.
- OCDE (2005), *Modernising Government: the Way Forward*, Paris, OCDE.
- Pollitt, C.; Birchall, J.; y Putman, K. (1998), *Decentralising Public Service Management: the British Experience*, Basingstoke, Macmillan.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2000), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Schein, E. (1999), *The Corporate Culture Survival Guide*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- United Nations (2005), *Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance: World Public Sector Report 2005*, New York, UN. Department of Economic and Social Affairs.

## **Gobernanza y liderazgos para el cambio social \***

**Sonia Ospina**

### **Introducción**

Este trabajo presenta una descripción de los resultados parciales de una investigación nacional y pluri-anual realizada en los Estados Unidos, cuyo objetivo es explorar los procesos de liderazgo para el cambio social impulsados desde las organizaciones de la sociedad civil. El trabajo documenta algunas prácticas que estas organizaciones usan para desarrollar un liderazgo que les permita influenciar políticas públicas con el objetivo de resolver los problemas sentidos de comunidades y grupos sociales que han permanecido tradicionalmente al margen de los procesos de participación y distribución de recursos en esta sociedad. Los resultados de esta investigación ofrecen la oportunidad para reflexionar sobre el papel que este tipo de organizaciones del tercer sector cumple dentro de la tendencia más general hacia la aparición de nuevas formas de gobernanza, en este caso aplicadas al contexto de los Estados Unidos.

Los resultados preliminares de la investigación ofrecen una perspectiva sobre el liderazgo para el cambio social que diverge de los modelos mentales tradicionales sobre liderazgo efectivo. Esta perspectiva cuestiona la idea de que los cambios profundos necesitan un tipo de liderazgo que pertenece a unos cuantos héroes en posiciones de autoridad. Las características del liderazgo ejercido en el contexto de estas organizaciones nos invitan a imaginarnos el potencial de un liderazgo que pertenece al grupo y surge en cualquier nivel de la organización o del sistema social dentro del cual aparece. Este modelo parece más propicio para estimular y poner en práctica formas de nueva gobernanza, en las cuales la legitimidad y la autoridad para resolver los problemas públicos se distribuyen tanto horizontal como verticalmente, entre los diferentes actores sociales, con igual capacidad de liderazgo, para impulsar cambios que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos. Curiosamente, en vez de promover siempre relaciones cooperativas entre varios actores sociales, este tipo de liderazgo se caracteriza por el manejo efectivo de una relación paradójica que combina confrontación y diálogo dentro de la misma estrategia.

El trabajo está estructurado de la siguiente forma: primero establecemos una relación teórica entre el concepto más micro de liderazgo y el concepto más macro de nueva gobernanza. En seguida describimos el proyecto de investigación que proporciona los datos empíricos para el trabajo. Continuamos con una descripción del tipo de organizaciones que conformaron la muestra y su ubicación dentro del tercer sector en los Estados Unidos. Con estos antecedentes, procedemos a presentar algunos hallazgos pertinentes, articulados alrededor de prácticas organizacionales que definen el carácter y la naturaleza del liderazgo de estas organizaciones. Terminamos con una enumeración de las características básicas de este tipo de liderazgo y las implicaciones para la nueva gobernanza.

### **Nueva gobernanza y liderazgo para el cambio social**

Las teorías de liderazgo dominantes en las literaturas académica y popular reflejan una visión del mundo típica de la sociedad industrial de los siglos XIX y XX, y surgen del estudio casi exclusivo de líderes políticos o del sector privado. Sin embargo, el liderazgo en las organizaciones del siglo XXI, y en particular en las organizaciones de la sociedad civil, responde a las visiones y demandas de un mundo cambiante, complejo y contradictorio que requiere una nueva forma de abordar los grandes desafíos del nuevo siglo. Este entorno turbulento se caracteriza por una transformación de las relaciones sociales que fundamentan la posibilidad para que los ciudadanos de una nación democrática

---

(\*) Versión revisada del documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santiago, Chile, del 18 al 21 de octubre de 2005.

no sólo sean miembros activos de una sociedad civil, sino que puedan además gozar de una experiencia de vida dentro de una sociedad que sea, a la vez, más civil (Edwards, 2004).

La aparición de un nuevo tipo de liderazgo está íntimamente relacionado con el proceso más amplio de reorganización de las relaciones sociales, originada en el cuestionamiento del Estado como actor protagonista, o único, en la solución de los problemas colectivos que afectan la calidad de vida de los ciudadanos en América Latina y otras partes del mundo. Las causas de este cambio han sido debatidas a profundidad. Algunos consideran que el Estado es insuficiente; otros insisten que la falta de participación de más actores en lo público debilita la democracia. Independientemente de la razón para esta tendencia, el hecho irreducible es que lo público ya no es responsabilidad exclusiva del Estado y pasa a ser más bien un espacio de interacción entre diversos actores, lo cual supone una redefinición de nuevas formas de relación y organización entre los diversos actores de lo público (Cunill Grau, 1997). Esta transformación se ha caracterizado como un cambio hacia una nueva forma de gobernanza más abierta y democrática.

De gran importancia dentro de esta problemática es la calidad de la relación entre el Estado y otros actores sociales, en particular organizaciones de la sociedad civil. La literatura acerca de la colaboración entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil documenta prácticas positivas y negativas, en América Latina y en otras regiones en desarrollo (Bebbington y Farrington, 1992). Una nueva conceptualización del desarrollo, más amplia, alimentada por teorías sobre capital social y teorías revisionistas del Estado, ha cuestionado la visión tradicional que supone que la relación entre el Estado y la sociedad civil resulta en una suma-cero (Evans, 1996; Salamon, 1995). Basados en el argumento de que la participación cívica fortalece las instituciones del Estado y a la vez el gobierno efectivo crea el clima necesario para que la participación cívica florezca, (Putnam, 1993), este nuevo abordaje institucional del desarrollo propone la hipótesis de que un cierto grado de sinergia entre el Estado y la sociedad civil puede ser una herramienta importante para el desarrollo. Aunque la dirección positiva de esta relación no es mecánica ni inevitable, autores en esta perspectiva argumentan que, bajo ciertas condiciones, esta sinergia puede desarrollarse y promover un desarrollo sostenible y democrático, abriendo espacios de participación al tiempo que se ofrecen servicios efectivos (Evans, 1996; Ostrom, 1996).

Por lo general, la literatura asume la existencia de una relación positiva de colaboración al promover nuevas formas de gobernanza. Pero este tipo de relación positiva debe ser cultivada. En muchos casos, los actores de las organizaciones de la sociedad civil y los de las agencias del Estado se relacionan de manera conflictiva puesto que tienen perspectivas muy diferentes de la misma realidad (Hardy y Phillips, 1998; Boris, 1999). Existe muy poca información sobre los factores que contribuyen a promover el tipo de relaciones necesarias para generar la sinergia deseada. Una pregunta clave, de importantes consecuencias prácticas y teóricas, es qué tipo de liderazgos se requieren en las organizaciones estatales y en las de la sociedad civil, para lograr el tipo de relación adecuada que promueva la sinergia planteada arriba. Este trabajo busca contribuir a contestar esta pregunta, a través de una exploración empírica del liderazgo en organizaciones de la sociedad civil que han demostrado efectividad en su esfuerzo para influir en la política pública y producir cambio social, en el contexto de los Estados Unidos.

### **El componente de investigación y documentación del programa “Liderazgo para un mundo cambiante”**

La fuente fundamental de información para este trabajo son los líderes de organizaciones de la sociedad civil que han demostrado éxito en el avance de su misión. Por ser una investigación cualitativa y participativa, la recolección de los datos ocurre en la medida que trabajamos con líderes identificados a través del programa Liderazgo para un Mundo Cambiante (LCW, por sus siglas en inglés) auspiciado por la Fundación Ford y desarrollado a través de una colaboración entre la Fundación, el Instituto de

Abogacía (Advocacy Institute) en Washington, y la escuela de gestión y política pública Robert F. Wagner Graduate School of Public Service. Esta investigación representa un componente importante del programa (Ospina y Dodge, 2005).

Las organizaciones de los participantes en este programa trabajan en áreas muy diferentes, se basan en teorías de cambio diferentes, y utilizan estructuras y sistemas organizacionales diferentes. Común a todas, sin embargo, es el reconocimiento por parte de las comunidades donde trabajan, como organizaciones efectivas y exitosas en adelantar agendas sociales que sobrepasan la simple provisión de un servicio (aunque muchas proveen servicios concretos). Todas ellas se caracterizan por una perspectiva estratégica e integral para atacar las causas del problema social que define su misión.

El programa busca identificar, a lo largo de siete años, cinco grupos de líderes que trabajan en agendas de cambio social en distintas regiones de los Estados Unidos, y cada grupo participa en el programa por un ciclo de dos años. Durante este tiempo, los participantes son invitados a trabajar en proyectos de investigación-acción para generar nuevos aprendizajes sobre su propia experiencia de liderazgo. Desde el 2001, la Fundación ha reconocido anualmente entre 17 y 20 líderes o grupos de líderes por su excelente trabajo. Aunque se reconocen como individuos, éstos representan a una organización de la sociedad civil, y el apoyo económico asociado con su participación en el programa financia iniciativas para la organización, no para el individuo.

El objetivo del programa, de acuerdo con su página de Internet, consiste en “reconocer, fortalecer y apoyar líderes, y enfatizar la importancia del liderazgo en el mejoramiento de las vidas de la gente” (<http://leadershipforchange.org/program/faq/>). El programa busca ampliar la definición de liderazgo de manera que los participantes y otros como ellos, reciban el reconocimiento debido como protagonistas del cambio, con igual legitimidad de la que ya tienen los líderes corporativos y del sector público. Con el mandato de generar nuevos conocimientos sobre liderazgo, los miembros del equipo de investigación de Wagner, en conjunto con otros investigadores afiliados al programa, han trabajado con tres grupos de participantes durante los años 2001, 2002 y 2003.

### **Marco teórico**

Nuestra concepción del liderazgo se basa en una nueva perspectiva que hace una distinción entre los conceptos de líder y de liderazgo. De acuerdo con esta perspectiva, el liderazgo es un proceso que pertenece al sistema social dentro del cual surge; no es una característica o grupo de cualidades que pertenece a una élite de individuos en posiciones clave en el sistema. Este marco teórico asume que más que ser responsabilidad exclusiva de un líder formal, el liderazgo se manifiesta como la capacidad de un grupo para producir resultados, a partir de los procesos de creación de significado (*meaning-making*) en los cuales el grupo participa, cuando sus miembros enfrentan los desafíos para avanzar en una agenda. En este sentido, el liderazgo surge en la medida que un grupo de personas intenta cambiar algo, más que porque a un individuo se le ocurre una idea. Esta perspectiva corresponde a una nueva tendencia en la teoría que está surgiendo en los núcleos más innovadores de la literatura sobre liderazgo (Drath, 2001; Herfetz, 1994).

### **Metodología**

Para estudiar un proceso de creación de significados para la acción, es necesario comprender este proceso desde la experiencia de quienes participan en él, o sea los miembros del grupo. Por tanto, el objeto de estudio en una investigación sobre el liderazgo debe ser la agenda de trabajo que un grupo trata de realizar, no únicamente los líderes visibles que son parte del mismo. El marco conceptual y el objeto de estudio ayudan a definir cómo abordar la investigación, y con qué métodos capturar los datos para contestar las preguntas pertinentes (Schall ...[et al], 2004; Ospina y Dodge, 2005).

La importancia que cobra la experiencia de los participantes en el trabajo sugiere que la investigación no puede hacerse desde afuera, como algo objetivo y lejano a los participantes en estos

procesos. Más útil es invitar a quienes han sido identificados como líderes para que investiguen con los analistas su experiencia de liderazgo. Esta investigación se aborda por tanto como una investigación-acción, y por tanto, participativa.

El marco conceptual, el objeto de estudio y el abordaje determinan el tipo de metodologías más apropiadas: investigación cualitativa y métodos que capturen tantas perspectivas como sea posible. Esto supone utilizar métodos triangulados. Para recolectar datos la investigación usa tres métodos, cada uno de los cuales permite un abordaje complementario del fenómeno:

- Investigación etnográfica (descripciones densas y a lo largo del tiempo): los participantes del programa fueron invitados a proponer una pregunta para investigar en su organización, en colaboración con un etnógrafo, de las cuales se escogieron tres por cada ciclo del programa.

- Investigación cooperativa (grupos participando en ciclos de reflexión y acción): los participantes del programa fueron invitados a formar parte de dos grupos dedicados a estudiar colectivamente un desafío de su práctica de liderazgo, de vital importancia para su trabajo. Se organizaron dos grupos de ocho personas para cada ciclo del programa.

- Investigación narrativa (recolección y uso de historias sobre los desafíos y los triunfos en el trabajo): los participantes del programa fueron invitados a organizar entrevistas colectivas con miembros de su organización para que contaran historias sobre su trabajo. Se usaron estas historias para coproducir una historia de liderazgo para cada organización y para realizar un análisis comparativo.

Cada uno de los métodos proporciona sus propios productos. Al mismo tiempo, un grupo básico de investigadores de la universidad hace un análisis comparativo de las transcripciones de las entrevistas e integra lecciones derivadas de los resultados generados en cada metodología. Dos preguntas de investigación guían este análisis: ¿De qué manera las comunidades que trabajan en el cambio social, se involucran en el trabajo de liderazgo? ¿De qué manera académicos y profesionales del área colaboran para investigar sobre liderazgo y crean conocimiento válido y útil para ambos?

Actualmente la investigación se encuentra en proceso, terminando la recolección de datos con el grupo 3, empezándola con el grupo 4 y a punto de seleccionar los participantes del grupo 5. Los resultados presentados aquí corresponden al trabajo con el primer grupo, y por tanto, son bastante preliminares.

### **Líderes y organizaciones participantes en la investigación**

Los participantes en el programa de liderazgo pasan por un proceso de selección muy riguroso realizado por comités regionales y un comité nacional de selección. Este proceso empieza con 1.000-1.500 nominaciones por año para elegir entre 17 y 20 individuos o grupos de líderes<sup>1</sup> (el equipo de investigación no participa en este proceso). Los criterios de selección estipulan que los candidatos deben orientarse a encontrar soluciones a problemas sociales complejos y crónicos, de una manera sistémica y efectiva. A pesar de no ser conocidos fuera de su órbita de acción, de ser reconocidos, estos candidatos servirían como fuente de inspiración para los demás. Otros requisitos son que el liderazgo sea estratégico, que se caracterice por unir o crear puentes entre grupos y comunidades diferentes, que sea sostenible en el tiempo y, finalmente, que documente resultados concretos.

Dada la proporción entre candidatos nominados y participantes elegidos (por lo menos 50:1), la rigurosidad del proceso de selección y la solidez de los criterios de selección, es posible considerarlos como líderes efectivos y sus organizaciones como fuente de liderazgo ejemplar. Por tanto, los individuos y sus organizaciones son fuente pertinente para la investigación sobre el tema<sup>2</sup>.



**Tabla N° 1**  
**Organizaciones participantes en el primer ciclo del programa**

<b>Organización</b>	<b>Área de impacto</b>	<b>Localización</b>
AIDS Housing of Washington*	Vivienda / SIDA	Seattle, WA
Black AIDS Institute* (Formerly: African American AIDS Policy and Training Institute)	SIDA	Los Angeles, CA
CASA of Maryland	Derechos de trabajadores	Takoma Park, MD
Center for Young Women's Development	Desarrollo humano	San Francisco, CA
Chinese Staff and Workers Association	Derechos de trabajadores	New York, NY
Coalition of African, Asian, European, and Latino Immigrants of Illinois	Derechos de inmigrantes	Chicago, IL
Community Voices Heard	Derechos de trabajadores	New York, NY
Cornerstone Theater*	Desarrollo comunitario	Los Angeles, CA
Gwich'in Steering Committee	Derechos humanos y medio ambiente	Arctic Village, AK
Justice for Janitors	Derechos de trabajadores	Los Angeles, CA
Justice Now	Derechos humanos	Oakland, CA
Nebraska Appleseed Center for Law in the Public Interest	Derechos de trabajadores	Lincoln, NE
New Road Community Development Group	Desarrollo comunitario y vivienda	Exmore, VA
New York Immigration Coalition*	Derechos de inmigrantes	New York, NY
Oaxaca Binational Indigenous Coalition (FIOB)	Derechos humanos y de trabajadores	Fresno, CA
Ohio Valley Environmental Coalition	Medio ambiente	Huntington, WV
Silver Valley Peoples Action Coalition	Medio ambiente	Kellogg, ID
Tonatierra Community Development Corporation	Derechos humanos y de trabajadores	Phoenix, AZ
Triangle Research Options for Substance Abusers	Desarrollo humano	Durham, NC
Wabanaki Youth Program of the American Friends Service Committee	Desarrollo humano	Perry, ME

*\*Una porción significativa del trabajo de estas organizaciones se realiza a nivel nacional.*

La Tabla N° 1 presenta la lista de las organizaciones cuyos miembros participaron en el primer ciclo del programa, el área de impacto que define su misión y su localización geográfica. Las estadísticas básicas para este grupo ilustran las características de los participantes y sus organizaciones en general, como lo sugieren los siguientes datos de interés:

- Los participantes se encuentran distribuidos en todas las regiones geográficas de los Estados Unidos, aunque en el grupo 1 las regiones del oeste tienen mayor representación (en los siguientes grupos se buscó balancear este sesgo).
- Para el grupo 1, una quinta parte de las organizaciones participantes se postularon como equipos de individuos que comparten posiciones de liderazgo, y el resto de los participantes son individuos (el número de equipos ha crecido en los siguientes ciclos).
- El presupuesto de las organizaciones en el primer grupo sugiere que éstas son relativamente pequeñas. Aproximadamente dos tercios de ellas tienen un presupuesto de menos de 500 mil dólares al año.
- En relación con las características demográficas de los participantes, dos tercios del primer grupo son mujeres; el grupo es diverso en representación de los grupos étnicos y razas más importantes de los Estados Unidos, y aproximadamente la mitad de los participantes son mayores de 40 años.

A continuación describimos el perfil de la Coalición de Inmigrantes de Nueva York (New York Immigration Coalition - NYIC), una de las organizaciones incluidas en el primer ciclo del programa, como ilustración del tipo de trabajo que fue analizado.

La Coalición de Inmigrantes de Nueva York es una organización que trabaja con aproximadamente 150 organizaciones representantes de todos los segmentos de la población inmigrante en la ciudad de Nueva York, desde dominicanos, chinos, miembros de países de Europa Oriental, hasta nuevos grupos inmigrantes de América Latina, África, el Suroeste Asiático y el Medio Oriente. La misión de NYIC es: “ofrecer un foro a la comunidad inmigrante para discutir los asuntos urgentes y proporcionar un vehículo de acción colectiva para abordar estos asuntos” (traducción del inglés)<sup>3</sup>. Entre sus programas básicos se encuentran:

- Análisis e incidencia en las políticas públicas (*Policy Analysis and Advocacy*). Busca cambiar prácticas, políticas y leyes que afectan la calidad de vida del inmigrante y su comunidad.
- Participación cívica y educación del votante (*Civic Participation and Voter Education*). Un proyecto de gran escala de registro de votantes, con más de 100 eventos educativos anuales y el reclutamiento de individuos bilingües para los puestos de votación.
- Instituto de Entrenamiento para asuntos del Inmigrante (*Immigrant Concerns Training Institute*). Ofrece seminarios y talleres sobre asuntos de importancia para las comunidades inmigrantes.
- Educación comunitaria (*Community Education*). Desarrolla material educativo en más de 12 idiomas sobre asuntos relacionados con leyes de inmigración, proceso de ciudadanía, registro, acceso a la salud y derecho al voto.

Los principales logros obtenidos por la Coalición de Inmigrantes de Nueva York incluyen:

- Movilización de 60.000 inmigrantes durante las elecciones del año 2000.
- Incremento en millones de dólares de los fondos públicos destinados a servicios para inmigrantes.

Las organizaciones estudiadas y sus miembros forman parte del llamado tercer sector en los Estados Unidos, sector conformado por organizaciones sin ánimo de lucro pertenecientes a la sociedad civil, y por tanto independientes del Estado. Por ello, es importante ubicarlas dentro de este panorama más amplio.

### **Organizaciones estudiadas como parte del tercer sector en los Estados Unidos**

Por una parte, se puede concebir el tercer sector en Estados Unidos como un subproducto del propio sistema político del país: una democracia capitalista. El sector en sí es una forma de reacción ante los vacíos dejados tanto por el mercado como por el Estado. Por otra parte, desde una perspectiva histórica, en Estados Unidos este sector tiene sus orígenes en la etapa colonial del país, cuando, debido a las circunstancias de la época y del continente, la supervivencia sólo era posible a través de la asistencia mutua enmarcada en comunidades fuertes (Salamon, 1995).

Ya a principios del siglo XIX, el académico Alexis de Tocqueville expresaba su admiración por el nivel de corresponsabilidad ejercido por las diferentes comunidades estadounidenses en lo referente al bienestar. Mientras en Europa, a medida que se alcanzaban derechos sociales se traspasaban competencias sociales desde la sociedad civil local al Estado central, en EE.UU., la provisión del bienestar se ha mantenido a nivel local no-gubernamental. Por ejemplo, aun hoy en día, no existe una agencia federal para enfermos de SIDA o para la ayuda a los indigentes. A medida que surgen problemáticas sociales, la sociedad civil forma organizaciones sin ánimo de lucro y busca financiación del Estado, de fundaciones privadas y de la comunidad para abordar directamente los problemas de la población.

La influencia de estas organizaciones en la política pública se ha ampliado desde los 80s en el contexto de la privatización y devolución de políticas del nivel federal a los niveles estatales y locales en los EE.UU. De esta manera, las organizaciones de la sociedad civil se han convertido en un

mecanismo clave de prestación de servicios públicos y en un instrumento de movilización de votantes apoyando posiciones políticas particulares (Marwell, 2004). Hacia los 90s, esta participación en la política pública se expandió considerablemente, tendencia que fue complementada con un mayor énfasis en la coordinación y colaboración entre estas organizaciones.

Los siguientes datos ofrecen un punto de referencia para comprender la importancia de este sector en los Estados Unidos. En 1998, el sector no lucrativo contaba con:

- 1,2 millones de organizaciones, representando un 4,4% del total de organizaciones del país;
- ingresos cercanos a los \$665 millardos;
- 10,6 millones de trabajadores empleados en el tercer sector, representando el 7,1% del total de la fuerza laboral en los Estados Unidos;
- 110 millones de voluntarios, representando un valor total por tiempo empleado de \$225 millardos;
- 6,3% de la población económicamente activa (rezagado en comparación con otras economías como los Países Bajos con 9,2%, Bélgica con 8,6% e Irlanda con 8,3%)<sup>4</sup>.

Para clasificar las organizaciones que hemos estudiado, podemos usar el marco que ha desarrollado Salamon (1995) en sus estudios sobre el sector. Según este autor, las organizaciones del tercer sector pueden dividirse en dos grupos: organizaciones orientadas a sus propios miembros y aquellas que sirven al público en general (o de utilidad pública). Entre el primer grupo encontramos clubes sociales, asociaciones empresariales y profesionales, sindicatos, mutuales, cooperativas y organizaciones políticas. Entre los participantes del programa existen varios sindicalistas, que se caracterizan por haber creado un movimiento alternativo al interior de los sindicatos más tradicionales, aunque siguen formando parte de los mismos. Pero los miembros de este primer grupo representan un porcentaje mínimo de los participantes.

La mayoría de los participantes en el programa pertenecen, en cambio, a organizaciones de utilidad pública. Éstas representan el 90% del empleo del sector, y aunque también sirven a sus miembros y socios, están principalmente orientadas a proveer algún bien público, por ejemplo: salud pública, educación, sensibilización hacia alguna causa pública, cultural o religiosa. Bajo la Sección 501(c)(3), estas organizaciones están exentas de impuestos, además de que las donaciones que reciben son fiscalmente desgravables.

Salamon divide las organizaciones de utilidad pública, a su vez, en cuatro categorías: las agencias de incidencia, las captadoras de recursos, las religiosas, y las proveedoras de servicios. Aunque las organizaciones religiosas sirvan principalmente a sus miembros, están incluidas como organizaciones de utilidad pública ya que disponen de los beneficios fiscales de la Sección 501(c)(3)<sup>5</sup>. Las organizaciones de incidencia están dedicadas principalmente al “lobby” político, y tienen una sección legislativa propia (la Sección 501 (c)(4). Las organizaciones captadoras de recursos son organizaciones dedicadas exclusivamente, o principalmente, a canalizar financiación, en especial financiación privada, a otras organizaciones no lucrativas, las denominadas fundaciones privadas, corporativas y comunitarias. La existencia de estas organizaciones refleja la especialización y el desarrollo del sector no lucrativo en Estados Unidos: los estadounidenses donan en promedio el 2,2% de sus ingresos, que suponen unos \$139 millardos. El 85% proviene de individuos, el 9% de fundaciones privadas y el 6% de empresas<sup>6</sup>.

Finalmente, están las organizaciones de la sociedad civil proveedoras de servicios. En este grupo encontramos cinco categorías básicas según sus campos de impacto: salud, educación, servicios sociales, cultura y organizaciones cívicas. Las organizaciones dedicadas a la educación, la salud, los servicios sociales y la cultura se financian principalmente por el cobro de servicios, que incluyen las matrículas de las universidades y las estancias hospitalarias. Las organizaciones cívicas, en cambio, dependen principalmente de financiación pública. En general, en los Estados Unidos las organizaciones relacionadas con la salud (incluyendo hospitales) representan el 14% de las proveedoras de servicios,

aunque acaparan el 62% de los recursos financieros. Las agencias de servicios sociales comportan el 40% del total de organizaciones, las organizaciones cívicas y comunitarias el 17% y las culturales el 8%, aunque estas tres categorías juntas sólo representan el 17% de los recursos financieros. Las organizaciones educacionales y las instituciones de investigación representan el 22% de las organizaciones y se quedan con el 21% de los recursos. Asimismo, los ingresos por servicios representan el 54% de estas organizaciones, las subvenciones públicas el 36%, mientras que las donaciones privadas sólo un 10% (Salamon, 1995).

Es en la categoría de las organizaciones proveedoras de servicios donde se ubican casi todas las organizaciones de los líderes que participan en el programa, en particular en el área de cultura y organizaciones cívicas, aunque hay algunas que se pueden catalogar en el área de los servicios sociales como tal. Estas organizaciones se caracterizan por desarrollar prácticas de liderazgo enraizadas en una cultura organizacional bastante peculiar, que a su vez influye en su relación con otras organizaciones similares y con las organizaciones del sector público.

### **Hallazgos: liderazgo y nuevas formas de gobernanza**

Una lectura detenida de los productos co-creados con las 20 organizaciones del primer ciclo de investigación sugiere que estas organizaciones ofrecen lo que Bardach (1998) ha llamado “prácticas inteligentes”, con lecciones importantes para el liderazgo y la gobernanza. Una práctica, dice Bardach, es un método con especificaciones particulares para abordar una situación que tiene como objetivo crear un resultado. Una práctica es inteligente cuando el método toma ventaja de alguna oportunidad latente para crear valor de una manera más “costo-efectiva”. Estas prácticas reflejan un liderazgo más comprometido con la nueva gobernanza y, por tanto, logra generar sinergias con el Estado para lograr los objetivos de cambio social, sin por ello perder su independencia frente a las agencias públicas.

Para el grupo 1 describimos aquí prácticas relacionadas con dos grandes categorías: prácticas basadas en una perspectiva estratégica del cambio, y prácticas relacionadas con la existencia de una filosofía integradora de corte humanista (Mineri ...[et al], 2005). Ambas iluminan elementos importantes para entender cómo las organizaciones se relacionan con su entorno. Estas prácticas iluminan además las dimensiones básicas que otro tipo de organizaciones (por ejemplo organizaciones públicas) deben tener en cuenta al relacionarse con ellas.

### **Prácticas relacionadas con una perspectiva estratégica del cambio**

Las organizaciones de la sociedad civil persiguen una visión ambiciosa pero a la vez razonable. Ellas buscan mecanismos concretos para vincular una visión ambiciosa de alcanzar metas de justicia social con la misión de la organización, claramente delimitada para atacar un problema social específico. El propósito del trabajo de la organización entonces va más allá de resolver el problema para una población específica, puesto que se trata de contribuir con ello a eliminar las causas del mismo, no sólo proveer un servicio. Estas dos aspiraciones combinadas se manifiestan en el uso consistente de las siguientes prácticas:

*Promover el debate público y proponer alternativas de acción.* Se trata de articular una visión de largo plazo, que sea intrépida, casi atrevida, de lo que es posible cambiar en la sociedad, pero a la vez ofrecer propuestas concretas basadas en pasos definidos de trabajo para solucionar problemas inmediatos y avanzar incrementalmente hacia la visión de lo que es posible. Por ejemplo, en el caso de una organización que trabaja con mujeres presas (Justice Now) la visión es más que atrevida: sus miembros proponen que nos imaginemos un mundo sin prisiones. El trabajo está encaminado a humanizar la experiencia de las mujeres en la cárcel, y para ello ofrecen alternativas muy concretas como denunciar problemas que atentan contra los derechos humanos de las prisioneras y proponer prácticas alternativas a las actuales. En una de sus acciones, propusieron a la agencia pública que en vez de invertir recursos escasos para crear un hospicio dentro de la cárcel para prisioneras en sus

últimas etapas de una enfermedad terminal, se considere la posibilidad de ofrecer indultos para que las personas que no tienen posibilidad de recuperarse puedan morir con sus familias. Aunque esta propuesta no se ha concretado aún, ya se ven resultados puesto que por lo menos una presa en estado crónico fue, en efecto, enviada a su casa a morir con su familia. Éstas son propuestas atrevidas que requieren a la vez confrontación (denuncia de problemas de derechos humanos), y diálogo y deliberación (contra propuesta frente a una iniciativa concreta dentro de la prisión).

*Involucrar a todos los aliados posibles, así sean aliados improbables.* Se trata de tener una actitud pragmática hacia la toma de decisiones respecto a quiénes son aliados en el objetivo de influenciar a las agencias del Estado. El criterio fundamental es involucrar organizaciones y actores sociales que puedan ayudar a cambiar el equilibrio de fuerzas existente frente a una política pública concreta, considerando actores dentro y fuera de la comunidad, dentro y fuera del sector.

En particular, esta práctica es interesante cuando se la mira dentro de la polémica de la relación entre el Estado y las organizaciones sin ánimo de lucro, como miembros de la sociedad civil. Por ejemplo, la directora ejecutiva de la Coalición de Inmigrantes en Nueva York (NYIC) mantiene una relación con los administradores del INS, la agencia de inmigración del gobierno federal que es bastante regresiva y conservadora, y nada “amigable” hacia los inmigrantes. La regla es no quemar puentes para posibles colaboraciones, y, a la vez, establecer expectativas de rendición de cuentas por parte de la agencia hacia los inmigrantes.

La relación se sustenta en la teoría de que ninguna agencia, ni nadie dentro de ellas, es enemigo o amigo en abstracto. Hay políticas buenas y políticas malas para la gente. Cuando las políticas funcionan, hay que apoyar a quienes las sostienen, y apreciarlos. Cuando las políticas no funcionan, hay que pelear con quienes las sostienen. Si siempre se tiene la misma actitud hacia un mismo actor, entonces se pierde capacidad de influencia porque uno se vuelve predecible. La relación con cada actor, de confrontación o de colaboración, depende de la relación de ese actor con una política concreta, no de algo inherente a la posición de ese actor. Esto no es oportunismo, sino pragmatismo, que cuando está cimentado en un sistema de valores sólido, produce un comportamiento caracterizado por su integridad pero a la vez por su flexibilidad y capacidad de adaptación frente a las circunstancias concretas.

La directora ejecutiva y sus colegas en la NYIC han confrontado a los administradores regionales de la agencia federal, incluso organizando manifestaciones en las puertas de la oficina regional, pero en otras ocasiones los han ayudado a conseguir recursos del gobierno federal para que puedan hacer mejor su trabajo. En una ocasión, los inmigrantes se quejaban de que la agenda no atendía sus pedidos para legalizaciones y al pedirle cuentas a la agencia, su administradora regional expresó su propia frustración por la falta de recursos federales y poca colaboración del nivel central. La coalición hizo presión durante la visita de los administradores federales a la agencia regional, haciéndoles ver a los administradores locales que la pelea no era con ellos, y pidiendo apoyo a los administradores federales para aquellos. Como resultado, la oficina regional consiguió los recursos necesarios, de manera que entonces la coalición pudo volver a pedirles cuentas y así avanzar en su agenda.

La razón para este uso estratégico de la confrontación y la colaboración está en la realidad estructural de que las organizaciones de la sociedad civil enfrentan agencias públicas poderosas y sobre las cuales no tienen poder directo. Para influir el comportamiento y las políticas de estas agencias, las organizaciones no pueden únicamente atacar o estar en constante posición de resistencia, pues no podrían mantener el *momentum*. Por esto, establecen buenas relaciones con los oficiales, abogando por las ventajas de la interdependencia y la colaboración, pero al mismo tiempo confrontan a los representantes públicos en los distintos niveles, y en relación con puntos concretos, de acuerdo con las necesidades. Un representante de la NYIC dice que se trata de mantener un balance que combina reuniones amistosas con momentos de confrontación fuertes.

¿Cómo logran mantener este equilibrio? Dos factores contribuyen al efectivo manejo de esta paradoja: el cultivo sistemático de la credibilidad de la coalición, y el cultivo permanente de las

relaciones personales e institucionales con otras organizaciones de la sociedad civil y con miembros de las agencias públicas. El primer factor se basa en la neutralidad partidista y en estar en constante búsqueda de información adecuada para formular la acción, puesto que la verdad es fuente de legitimidad. El segundo factor apunta a la necesidad de nunca quemar todos los puentes, y al uso estratégico de las relaciones cultivadas para apoyar una acción (Ospina y Saz, 2005).

*Maximizar la creación de una voz unificada.* Esta práctica consiste en negociar los términos con otras organizaciones y otros líderes para poder crear una voz unificada para la interlocución frente a un agente cuya capacidad de influir en la movilización de recursos es clave para avanzar el trabajo. Esta práctica tiene que ver con la necesidad de crear capacidad de colaboración con organizaciones hermanas. Por ejemplo, la organización Community Voices Heard (CVH) trabaja con mujeres afectadas por la reforma de los programas de bienestar social (“welfare”), y pertenece también a la coalición de organizaciones por un salario mínimo justo. Aunque lograr cambiar el salario mínimo no es un objetivo que afecta directamente a los integrantes de CVH, pues son personas que por no trabajar reciben beneficios, pertenecer a la coalición incrementa la capacidad organizativa para movilizar recursos y permite apoyar una causa que brinda a los integrantes de CVH elementos conceptuales para entender su situación en referencia al problema económico más global.

*Ampliar el horizonte de la agenda.* En algunas ocasiones, y relacionado con el ciclo de vida de la organización, es necesario expandir el foco original del trabajo, normalmente vinculado con un tema concreto, por ejemplo “casa para los indigentes con SIDA”. Pero en el caso de la organización AIDS Housing of Washington, con el tiempo, su agenda se ha ampliado hacia el área de la construcción y administración de bienes raíces, y a la asistencia técnica a otras organizaciones para desamparados con SIDA en otras regiones del país, que se han dado cuenta del éxito del trabajo de esta organización y han buscado ayuda para replicar su éxito. La organización ahora provee asistencia técnica como parte del cumplimiento de su misión, y con ello está creando un movimiento nacional que le da más capacidad organizacional para movilizar recursos y promover solidaridad con la causa, a la vez que está generando recursos para financiar su propio trabajo.

De igual forma, la NYIC empezó ayudando a los inmigrantes a defender sus derechos y a buscar maneras para mejorar su calidad de vida. Pero con el tiempo, esta agenda se extendió hacia la organización de campañas de educación política y movilización para votar, acercando así a la coalición, más que nunca, hacia una agenda de organización política de los inmigrantes. Este desarrollo no ocurrió de manera espontánea, sino que fue el fruto de un análisis sobre cómo avanzar el trabajo, lo que los llevó a ver esta dimensión política como precondition para alcanzar los objetivos. Pero lo interesante aquí es pensar que existe en la organización la apertura para considerar cambios fundamentales, lo que en otro contexto se podrían interpretar como un cambio radical en la misión.

### **Prácticas relacionadas con la existencia de una filosofía integradora de corte humanista**

El liderazgo para el cambio social dentro de las organizaciones de la sociedad civil parece estar cimentado en una filosofía integradora que da prioridad a la dignidad del ser humano por sobre cualquier otro valor, y que se basa en el supuesto de que cada una de las personas afectadas tiene la capacidad de tomar en sus manos las riendas de su propio destino. Los afectados no son vistos como víctimas indefensas, sino como agentes que, con los recursos y la información adecuada, se convierten en protagonistas y líderes. Una característica fundamental del liderazgo para el cambio social es precisamente la incorporación de un grupo de actores que normalmente se consideran externos a la organización, como miembros activos y recursos humanos críticos, junto con otros voluntarios y personal pagado. Se trata de la incorporación activa de quienes están directamente impactados por el problema, o sea de los constituyentes, a cuyo nombre se está haciendo el trabajo. Las siguientes prácticas reflejan este rasgo:

*Interrumpir cualquier situación que deshumanice, en palabra, obra u omisión, a cualquier miembro de la comunidad afectada o al grupo como grupo.* Hemos llamado esta práctica “humanismo recalcitrante” porque es algo que ocurre en situaciones tan simples como una conversación con alguien de otra organización, o tan complejas como una negociación para acceder a más recursos públicos. Se trata de influenciar y cambiar los modelos mentales que el público en general, o personas poderosas o con capacidad de decisión en particular, tienen sobre los afectados por el problema. Por lo general, estos modelos culpan a las víctimas, o los ven simplemente como “receptores” de servicios en abstracto, sin tener en cuenta su humanidad. En inglés la palabra es “*reframing*”, o sea recrear un marco de referencia que le permita a la persona ver el problema de una manera diferente y poder imaginarse otras alternativas posibles para tratar a quienes lo sufren (Foldy ...[et al], 2004).

Por ejemplo, un oficial de una agencia pública que está negociando la financiación de construcción de vivienda pública le pregunta a un líder de una organización para personas indigentes por qué el diseño que esta organización propone incluye una piscina para las familias, si esto es un lujo; y el líder le contesta: “¿por qué no? ¿Acaso estas familias no tienen derecho a la recreación y a estar frescas en el verano?” A continuación, invita al oficial a considerar fórmulas para mantener los costos a un nivel razonable sin desistir de la construcción de la piscina. Las organizaciones trabajan para cambiar los modelos mentales sobre los problemas y quienes los sufren, lo cual a su vez, cambia las posibles soluciones que se pueden considerar: las mujeres encarceladas pueden ser vistas simplemente como criminales o como personas con derechos y necesidades de acuerdo con su género, que requieren tratamiento especial; las personas pobres pueden ser vistas como holgazanes o como personas dispuestas a trabajar dadas las condiciones adecuadas; los indigentes pueden ser vistos como individuos que necesitan dónde pasar la noche o como individuos con aspiraciones a tener un hogar; y las personas marginadas pueden ser vistas como objeto de caridad que deben aceptar lo que se les ofrezca o como personas con capacidad de discernir entre varias alternativas de precios similares.

*Educar a los miembros de la comunidad e involucrar a quienes están directamente afectados.* Las organizaciones estudiadas han construido una base de influencia real ofreciendo información y capacidades a miembros de la comunidad en la cual trabajan, incluyendo las personas que han sido afectadas por los problemas que la organización combate, entre muchos otros. Esto se basa en dos supuestos básicos que ayudan a articular el trabajo: la fe en la información como fuente de poder, y la fe en la capacidad de las personas afectadas para tomar las riendas de su vida cuando tienen las herramientas para hacerlo. Una vez educados, los miembros se convierten en recursos que pueden ser movilizados cuando sea necesario, tanto a nivel individual como en grupo. Muchas de estas organizaciones involucran a los miembros de la comunidad en acciones directas, pacíficas y creativas, destinadas a poner presión sobre los tomadores de decisiones, tales como campañas de postales, manifestaciones, “*sit-ins*”, etc.

Para que esta participación sea efectiva, las organizaciones dedican tiempo, energía y recursos a programas de entrenamiento intensivos e intencionales encaminados a desarrollar el liderazgo. Esta perspectiva de desarrollo del liderazgo se basa en la convicción de que el liderazgo es algo que puede surgir en cualquier parte del sistema, no solamente en la cúspide, y por tanto es necesario trabajar para tratar de generar los espacios necesarios para que éste surja a todos los niveles. Por ejemplo, un grupo de participantes del programa trabajó en una investigación cooperativa sobre “desarrollo de liderazgo”, basado en la siguiente pregunta: ¿cómo podemos crear los espacios y las oportunidades para que los individuos se reconozcan como líderes y desarrollen su liderazgo? La respuesta que el grupo ofrece, basado en sus experiencias, se presenta a través de una metáfora. El desarrollo del liderazgo es como una “danza” entre dos personas, una de ellas, quien tiene autoridad, intencionalmente “da un paso atrás”, o sea cede parte de su autoridad para ofrecer el espacio para que la otra persona, quien normalmente no se consideraría líder, pueda dar un “paso adelante”, entrando a un espacio en el cual se sienta autorizada para generar iniciativas y actuar. Esta es una danza intencional, que requiere una serie

de condiciones concretas enumeradas en este informe (por ejemplo, preparación para que la persona que da el paso adelante tenga la confianza de que puede realizar el trabajo, etc.).

Pero esta fe en la gente se manifiesta también en prácticas concretas para ofrecer oportunidades de crecimiento a quienes son entrenados. A continuación se presentan dos prácticas concretas:

- Asegurar la existencia de posiciones formales de liderazgo para miembros de la comunidad impactada. Se trata de encontrar mecanismos estructurales para asegurar la voz y participación de los miembros de la comunidad en los procesos de decisión de la organización, por ejemplo con una posición en la junta directiva, membresías, voluntariados y trabajos remunerados.

- Incluir en su nómina a personas que han sido afectadas por el problema. Como complemento del punto anterior, estas organizaciones ofrecen empleo a personas que son afectadas por el problema, buscando así lograr dos objetivos. El primero es ofrecer apoyo y un entorno favorable que le permita a la persona reorganizar su vida y recuperarse de una situación que le ha creado problemas. El segundo es traer a la organización un recurso que es único, puesto que la información y el conocimiento que estas personas tienen del problema, desde adentro, son invaluable para entender mejor el trabajo y crear estrategias novedosas y realistas.

*Considerar y utilizar constructivamente elementos culturales significativos y las bases de la espiritualidad de la comunidad afectada, como fuentes de fortaleza e inspiración.* Las organizaciones derivan su fortaleza y cohesión celebrando y utilizando elementos basados en las raíces culturales y espirituales de sus miembros y de la comunidad a la cual sirven. Estos elementos no se superponen a la cultura organizacional, sino que la alimentan y le dan vida. Los líderes de estas organizaciones son maestros en el arte del manejo simbólico como fuente de inspiración y de compromiso. Esto se manifiesta también en la forma y el contenido de las acciones para influir sobre tomadores de decisiones externos, en las cuales participan los miembros de la comunidad.

### **Hacia un modelo del liderazgo para el cambio social acorde con nuevas formas de gobernanza**

Una perspectiva gerencial del liderazgo tradicional supone que el líder está separado de los demás actores organizacionales, está por encima de los seguidores y es quien sabe lo que se necesita para la organización. Es un ser omnipotente que tiene como responsabilidad guiar a todos los demás. También supone que las personas son recursos, herramientas que el líder debe manejar, igual que maneja otras herramientas técnicas para que la organización avance hacia su propósito. Porque las personas deben ser guiadas de manera que *quieran* hacer lo que *deben* hacer; la visión y los valores se convierten en otras herramientas gerenciales clave, al mismo nivel de los otros sistemas técnico racionales. Éste es un abordaje gerencial de corte instrumental, puesto que la visión, los valores y las personas son meros instrumentos gerenciales. La distancia entre el líder y las demás personas significa que el primero es el agente que decide el rumbo y ejerce protagonismo usando a los otros como medios para mover la organización en la dirección adecuada. Este mismo modelo se ha planteado para organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil.

Los resultados de nuestra investigación sugieren que en organizaciones de la sociedad civil creadas para enfrentar un problema social concreto, la visión, los valores y las personas son elementos críticos del liderazgo para el cambio social. Pero son parte de un sistema cognitivo (de creación de significados *-meaning making-*) más complejo que es, a la vez, causa y efecto de la acción e interacción de los miembros del grupo. Este sistema cognitivo lleva a los miembros del grupo a usar estratégicamente herramientas que ya existen, pero también a construir herramientas y prácticas de trabajo nuevas que coinciden con los valores, los presupuestos básicos y la visión de cambio, que hacen que la agenda se mueva hacia adelante. Este sistema cognitivo corresponde a un tipo de liderazgo que parece más acorde con los desafíos que se plantean en las relaciones generadas bajo nuevas formas de gobernanza.



Este tipo de liderazgo no usa a las personas de una manera instrumental, sino que se fundamenta en una serie de principios humanistas que le dan protagonismo a las personas como miembros del grupo, no como seguidores de un protagonista distanciado de ellos. En este tipo de liderazgo, el líder visible no está separado ni es diferente de los demás, sino que está posicionado en una densa red de relaciones interpersonales que facilitan la capacidad del grupo para encontrar, negociar y comunicar los acuerdos sobre la manera más adecuada de mover la agenda.

En particular, hemos identificado una filosofía integradora que ayuda o permite a los miembros de un grupo generar este tipo de liderazgo diferente y efectivo, integrada por un conjunto de fuerzas motrices (*drivers*) que impulsan el trabajo. Misión, visión, valores y personas están referenciados en este conjunto, pero no son los únicos elementos ni funcionan independientemente el uno del otro, sino que están íntimamente relacionados entre sí, alrededor de:

- acuerdos colectivos implícitos sobre la naturaleza de las personas, la naturaleza del cambio y la naturaleza del conocimiento;
- acuerdos explícitos sobre los resultados esperados, en el largo, mediano y corto plazo, todos referidos a una visión de cambio;
- un sistema de valores claramente definidos alrededor del tema de la justicia social.

Estas fuerzas motrices influyen y a la vez se manifiestan en la naturaleza de las “herramientas” o prácticas que el grupo crea y utiliza para realizar el trabajo que le permitirá lograr los resultados esperados. Las herramientas funcionan en coherencia con las fuerzas motrices y existe mutua causalidad entre ellas. O sea que las herramientas sirven para encarnar la filosofía integradora en la práctica cotidiana, mientras que las fuerzas motrices sirven para delimitar las prácticas y herramientas que son legítimas y apropiadas para realizar la visión.

La filosofía integradora y las prácticas que permiten implementarla iluminan algunas de las características típicas de un liderazgo que facilita relaciones de colaboración con otros actores sociales, incluyendo agentes del Estado. De acuerdo con el modelo que estamos construyendo basado en nuestros hallazgos, sugerimos las siguientes proposiciones.

- El liderazgo para el cambio social se fundamenta en una ética integradora (visión del mundo y conjunto de valores).

Los valores sirven para delimitar las fronteras de las acciones, y están enmarcados en una visión del mundo que entiende que todas las criaturas y la naturaleza están conectadas dentro de un mismo entorno y que todo ser merece respeto (la fuente de inspiración es espiritual, religiosa, cultural o humanista).

- El liderazgo para el cambio social es relacional y sistémico.

La actividad fundamental para que el trabajo avance consiste en la construcción y constante atención y alimentación de relaciones personalizadas entre individuos, entre organizaciones y entre constelaciones de organizaciones. Por ejemplo, una organización coreana que decidió participar por primera vez en una campaña organizada por la Coalición de Inmigrantes recibió una carta personal de la directora ejecutiva agradeciéndoles su colaboración, y dándoles la bienvenida como nuevos miembros de la coalición. Se sorprendieron mucho de que la directora ejecutiva en persona los tuviera en cuenta, pero más aún que hubiera sacado tiempo para escribir una nota de su puño y letra. Este grupo de coreanos se sintió incluido de una manera personal y se volvieron aliados incondicionales de la Coalición. Este compromiso explícito de construir relaciones se complementa con una visión sistémica que localiza las relaciones dentro de un marco que va más allá de lo personal, pero que pasa por lo personal.

- El liderazgo para el cambio social es paradójico.

El trabajo de avanzar en el cambio social está caracterizado por una serie de paradojas que lo hacen complejo. Las paradojas se dan por el hecho de que este tipo de trabajo se basa en valores concretos y una visión muy particular del cambio que determinan el ritmo del trabajo. Al mismo

tiempo, las organizaciones funcionan en un presente y en un entorno social que no respeta estos valores o esta visión de una manera absoluta, por lo cual los miembros de las organizaciones tienen que actuar de acuerdo con las reglas del juego existentes. Esto genera contradicciones. Por ejemplo, los líderes de la coalición NYIC tienen que trabajar para asegurar que todas las organizaciones participen de manera democrática (v.gr. que no sólo las más grandes tomen decisiones), pero, a la vez, tienen que actuar de manera rápida frente a un entorno altamente político y turbulento. Las dos demandas van en direcciones opuestas. Pero en vez de tratar de resolverlas, los miembros de las organizaciones consideran que los dos lados de la tensión son igualmente importantes. Aceptan que el trabajo tiene otro ritmo y buscan maneras para honrar las dos demandas. El resultado es que a veces parecen menos eficientes, pero en realidad están logrando lo que quieren de una manera más deliberante y sin renunciar a sus valores. Por esta razón, el proceso es tan importante como el resultado final.

- El liderazgo para el cambio social está sustentado en una perspectiva particular para avanzar en una agenda universal.

Una característica particular de la cultura de estas organizaciones es que se fundamenta en una visión del mundo desde la perspectiva de un grupo social particular, normalmente marginado (por ejemplo, con una perspectiva de género, o con la perspectiva de un grupo étnico particular, o de una población como los pobres). Esta perspectiva es crítica para determinar la dirección que la organización va a tomar, el lenguaje que usa, la visión que propone, y se usa para dar contenidos muy concretos a las historias, los mitos, las imágenes, las metáforas que dan vida a la cultura organizacional y que van a ser usadas para avanzar el trabajo. Por ejemplo, Justice Now usa una perspectiva de género que ayuda a mostrar las particularidades de la experiencia de las mujeres en un sistema carcelario diseñado para un personal masculino. Esto les sirve para mostrar las condiciones terribles que padecen las mujeres y la inhumanidad del sistema carcelario al no tener en cuenta, por ejemplo, que las mujeres tienen necesidades de salud diferentes a las que pueden tener los hombres. Lo interesante es que esta perspectiva, que es tan fuerte y que impregna todo el trabajo, a la vez se inserta dentro de un discurso humanista y universal, que propone la necesidad de darle al grupo de referencia un lugar dentro de la sociedad, más que proponer una separación o condiciones especiales para el grupo. O sea que usa la denuncia de los problemas de un grupo particular para abogar por los derechos humanos para todos.

- El liderazgo para el cambio social incluye estratégicamente varios modelos de liderazgo.

Finalmente, hemos encontrado en estas organizaciones el uso de modelos de liderazgo que van desde el carismático hasta el jerárquico; desde el plano hasta el distribuido en varios puntos del sistema organizacional. Lo que es característico de este tipo de liderazgo no es un uso constante de modelos de liderazgo más horizontales o democráticos, cuanto el uso de cada modelo de acuerdo con las estrategias que se están desarrollando, el ciclo de vida de la organización, y la historia de la misma. Se da también el cambio de modelos de acuerdo con las necesidades. La característica es entonces la flexibilidad para usar los modelos apropiados de una manera estratégica, más que el casarse con un solo modelo.

## **Conclusiones**

Este trabajo ofrece algunas luces sobre un tema complejo, pero no pretendemos sugerir que hemos contestado definitivamente la pregunta sobre la relación entre liderazgo y nueva gobernanza. Más bien presentamos aquí algunas ideas aprendidas en una investigación más amplia y una exploración preliminar sobre las implicaciones para la nueva gobernanza. Falta recorrer mucho camino para obtener resultados más robustos. Más que conclusiones, estas reflexiones finales ofrecen propuestas para ser exploradas de una manera más sistemática en el futuro.

Los hallazgos de nuestra investigación sugieren que el tipo de liderazgo que existe en las organizaciones de la sociedad civil estudiadas corresponde a una concepción de liderazgo diferente, si se compara con las visiones más tradicionales que se centran en el individuo como actor protagónico. Esta perspectiva parece reafirmar las nuevas corrientes de pensamiento que proponen que el liderazgo,

incluso el de tipo más individual, es realmente una construcción social que un grupo crea colectivamente en su esfuerzo por avanzar en una agenda común (Drath, 2001). Una de las implicaciones para la gestión en esta perspectiva del liderazgo es que éste no pertenece solamente a los directivos, al gerente o director ejecutivo de una organización, o los mandos medios de la misma. Los líderes visibles -formales e informales- son las personas a través de quienes se expresan los acuerdos colectivos que son propiedad del sistema y pertenecen al grupo. Por tanto, el liderazgo puede surgir en múltiples partes de la organización, no solamente en la cúspide.

De acuerdo con esta corriente, un líder es alguien que genera “valor” (*value*) para el grupo, a través de su decisión de ejercer protagonismo para avanzar en la agenda del grupo. Esta decisión lo convierte en líder siempre y cuando este protagonismo manifieste los acuerdos implícitos que los miembros del grupo han generado cuando buscan la dirección que van a tomar para avanzar en la agenda, cuando se comprometen en avanzar en esa dirección y cuando adaptan su manera de ver el mundo (sus modelos mentales) a los desafíos que van encontrando en ese camino. El liderazgo es precisamente la creación de significado para la acción en el contexto en el cual un grupo quiere mover una agenda. Los paralelos para una reflexión sobre una gobernanza democrática son evidentes.

El espacio de lo público no-estatal se ha convertido en un nivel de acción e interacción de gran importancia para influir en la efectividad, la equidad, la transparencia y la eficiencia de procesos que a su vez determinan el destino de los miembros de las sociedades, tales como el desarrollo sostenible, la democracia y la equidad social. Este espacio de lo público no-estatal es heterogéneo y existe una variedad de formas de nueva gobernanza, las cuales pueden tener efectos diversos y múltiples. Igualmente, este espacio puede servir como una especie de incubadora de procesos de liderazgo y emprendimiento social que permitan a los individuos asumir un papel protagónico en su futuro, pero como miembros activos de una colectividad. Las prácticas de liderazgo de un grupo de organizaciones de la sociedad civil que actualmente han demostrado éxito en sus esfuerzos por influir en las políticas públicas, sugieren lecciones interesantes para reflexionar sobre la naturaleza de la relación entre Estado y sociedad.

Esa relación requiere ser cultivada, y puede producir sinergias con grandes potenciales. Pero los espacios de confrontación parecieran ser también elementos constitutivos de una relación productiva entre el Estado y estas organizaciones, puesto que ayudan a las organizaciones de la sociedad civil a fortalecer su poder dentro de una correlación de fuerzas que es de por sí asimétrica. Igualmente, una capacidad de adaptación y flexibilidad para establecer alianzas y procesos de colaboración pareciera ser otro elemento constitutivo para influir constructivamente el comportamiento de las agencias del Estado. Finalmente, una filosofía integradora, fuertemente cimentada en un sistema de valores que da prioridad a la justicia social y que se caracteriza por la fe humanista en la capacidad de quienes están afectados por los problemas crónicos de la sociedad, ofrece unas bases sólidas para guiar a los miembros de las organizaciones de la sociedad civil a manejar la demanda paradójica de trabajar, a la vez, en confrontación y en colaboración con las organizaciones del Estado.

A la pregunta sobre el tipo de liderazgo que se requiere en las organizaciones de la sociedad civil, para lograr una relación adecuada con el Estado, contestamos que, si las organizaciones estudiadas son una muestra de prácticas efectivas, ellas sugieren que probablemente se trata de un tipo de liderazgo fundamentado en una ética integradora, un liderazgo que es relacional, sistémico, paradójico, que está sustentado en una perspectiva particular para avanzar en una agenda universal; y finalmente, es un liderazgo que se transforma estratégicamente para usar varios modelos de acuerdo con las circunstancias. Si las mismas características, u otras diferentes, deben estar presentes en las organizaciones públicas para lograr la sinergia deseada, es una agenda que queda pendiente para el futuro.

## Notas

<sup>1</sup> El proceso comienza con la nominación por parte de colegas. Un comité nacional selecciona 250 candidatos, quienes pasan a ser valorados por seis comités regionales. Estos usan la narrativa enviada por los candidatos para seleccionar nueve finalistas en cada región, de los cuales se escogen 36 semifinalistas. Estos son evaluados a través de una visita de varios días, cuyos informes son revisados por los miembros del comité nacional. 24 finalistas, seleccionados por consenso, son recomendados a la Fundación, y de éstos, entre 17 y 20 son finalmente seleccionados como participantes del programa.

<sup>2</sup> Posibles sesgos en los resultados de la investigación pueden ocurrir porque el proceso de selección puede impedir que los candidatos que trabajan en contextos muy complejos, y cuyos problemas toman más tiempo en ser resueltos, puedan demostrar resultados y por tanto no sean seleccionados como parte de la muestra.

<sup>3</sup> La misión, según la página web de NYIC, dice: “to provide a forum for the immigrant community to discuss urgent issues and provide a vehicle for collective action in addressing these issues”.

<sup>4</sup> Estadísticas extraídas de “*The New Nonprofit Almanac in Brief: Facts and Figures on the Independent Sector 2001*”, Washington, Independent Sector, <http://www.independentsector.org/PDFs/inbrief.pdf>.

<sup>5</sup> Además, debido a la libertad de credo establecida en la constitución estadounidense, estas organizaciones no deben presentar ninguna documentación para disfrutar de estos beneficios, a diferencia del resto de las organizaciones de utilidad pública.

<sup>6</sup> En Estados Unidos, el término fundación se aplica exclusivamente a organizaciones especializadas en financiar otras organizaciones sin ánimo de lucro, a partir de un fondo fundacional intocable, y reparten los dividendos anuales en forma de subvenciones.

## Bibliografía

- Bardach, E. (1998), *Getting Agencies to Work Together: the Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*, Washington, Brookings Institution Press.
- Bebbington, A. y Farrington, J. (1992), *Private Voluntary Initiatives and Governments, NGOs and Agricultural Development*, London, Overseas Development Institute.
- Boris, Elizabeth (1999), “Nonprofit Organizations in a Democracy: Varied Roles and Responsibilities”, en *Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict*, Elizabeth Boris y Eugene Steuerle (eds.), Washington, The Urban Institute Press, pp. 3-29.
- Cunill Grau, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Venezuela, CLAD, Editorial Nueva Sociedad.
- Drath, Wilfred (2001), *The Deep Blue Sea: Rethinking the Source of Leadership*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Edwards, Michael (2004), *Civil Society*, New York, Polity Press.
- Evans, Peter (1996), “Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy”, en *World Development*, Vol. 24 N° 6, Washington.
- Foldy, E.; Goldman, L.; y Ospina, S. (2004), “Shaping Policy, Making History: the Role of Cognitive Shifts in Social Change Leadership”, paper presented at the 26th Annual Research Conference of the Association for Public Policy Analysis and Management, Atlanta, October 28-30.
- Hardy, C. y Phillips, N. (1998), “Strategies of Engagement: Lessons from the Critical Examination of Collaboration and Conflict in an Interorganizational Domain”, en *Organization Science*, Vol. 9 N° 2, Linthicum, pp. 217-230.
- Heifetz, R. (1994), *Leadership without Easy Answers*, Cambridge, Harvard University Press.

- Leadership for a Changing World Program (Estados Unidos) (2005), About the Program: Frequently Asked Questions, Washington, LCW, Advocacy Institute, <http://leadershipforchange.org/program/faq>.
- Marwell, Nicole P. (2004), "Privatizing the Welfare State: Nonprofit Community-Based Organizations as Political Actors", en *American Sociological Review*, Vol. 69 N° 2, Washington, pp. 265-291.
- Mineri, Joan y Leadership for a Changing World Program (Estados Unidos) (2005), From Constituents to Stakeholders: Building Organizational Ownership and Providing Opportunities to Lead: Case Examples and Tools for Nonprofits from the Leadership for a Changing World Program, New York, New York University. Robert F. Wagner Graduate School of Public Service. Research Center for Leadership in Action, mimeo.
- New York Immigration Coalition (2004), Who We Are, New York, NYIC, <http://www.thenyic.org/content.asp?cid=20,05-01-2004>.
- Ospina, Sonia y Dodge, Jennifer (2005), "It's about Time. Catching Method up to Meaning: the Usefulness of Narrative Inquiry in Public Administration Research", en *Public Administration Review*, Vol. 65 N° 2, Washington, pp. 143-157.
- Ospina, Sonia y Saz, Angel (2005), "Paradox and Collaboration in Coalition Work", paper presented at the Academy of Management Research Conference, Hawaii, August 5-10.
- Ostrom, Elinor (1996), "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy and Development", en *World Development*, Vol. 24 N° 6, Washington, pp. 1073-1087.
- Putnam, R. (1993), *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.
- Salamon, Lester M. (1995), *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Schall, Ellen; Ospina, Sonia; Godsoe, Bethany; y Dodge, Jennifer (2004), "Appreciative Narratives as Leadership Research: Matching Method to Lens", en *Constructive Discourse and Human Organization: Advances in Appreciative Inquiry*, David L. Cooperrider and Michel Avital (eds.), New York, Elsevier Science.

## **Heterogeneidad y contingencia en los programas sociales: consecuencias para la gestión de la implementación\***

**Roberto Martínez Nogueira**

### **1. Introducción**

El éxito de las intervenciones dirigidas a remediar o superar situaciones inaceptables por razones de justicia y solidaridad, como son la pobreza, la exclusión, la vulnerabilidad o las discriminaciones o dependencias de todo tipo, depende en gran medida de la calidad de la implementación. Esta afirmación no es trivial, pues la literatura sobre políticas y programas sociales suele privilegiar el tratamiento de las concepciones que los gobiernan y de sus contenidos, relegando a un segundo plano la problemática de la ejecución. Fijar la atención en la “implementación” y, por lo tanto, en la gestión, implica abordar el análisis de la acción pública desde la perspectiva de los procesos desencadenados, de las relaciones establecidas y de sus impactos sobre la sociedad.

La implementación consiste en el tránsito desde el mundo simbólico altamente plástico de productores de conocimiento, planificadores y tomadores de decisiones políticas, a otro de realidades cristalizadas, escasez de recursos, conflictos de intereses y valores, resistencias, retraimiento y pasividad, ambigüedades y ambivalencias de todo tipo (Etzioni, 1976; Brehm y Gates, 1999). Por consiguiente, no consiste en un proceso predecible con resultados ciertos, sino en un sendero generalmente alejado de las previsiones de los diseños. Esta complejidad explica que las perspectivas, los relatos y las tramas argumentales a los que se recurre para abordar esta problemática sean múltiples y de significación variada. Como consecuencia, el instrumental conceptual y analítico movilizado para la comprensión de la implementación no ha alcanzado una consolidación satisfactoria, presentando vacíos y carencias de importancia en materia de conocimientos y de herramientas que puedan facilitar su efectividad.

Este trabajo explora la heterogeneidad y la contingencia como atributos constitutivos de los programas sociales, postulando que el perfeccionamiento de la acción y de las herramientas de gestión requiere el reconocimiento de la diversidad de los programas y la especificidad de los desafíos a que cada uno de ellos debe hacer frente. La heterogeneidad se manifiesta en múltiples dimensiones: áreas problemáticas, poblaciones-objetivo, contextos institucionales y sociales, instrumentos, tecnologías, recursos, actores participantes, procesos desencadenados, etc. Las contingencias son propias de la imposibilidad de anticipar todas las situaciones a enfrentar y, por lo tanto, exigen el despliegue de comportamientos adaptables, estratégicos e innovadores.

Como estrategia expositiva se recurre a tipologías, esquematizaciones e hipótesis para el análisis de estructuras de implementación y del papel de la gerencia, pretendiéndose eludir los riesgos de la generalización indebida y de las aproximaciones casuísticas que dificultan la acumulación del aprendizaje. Con el propósito de dar sustento a la argumentación, se señalan algunos atributos que, por su naturaleza e importancia, pueden ser calificados de constitutivos de los programas sociales. Debido a este carácter constitutivo, su consideración es esencial no sólo para expandir el conocimiento sobre la implementación, sino también para perfeccionar el gerenciamiento de los programas. Haciendo uso de la tipología de programas que se presenta, se consideran tres desafíos básicos para la gerencia estratégica y operativa nacidos de la diversidad de condiciones y situaciones de producción y entrega de los bienes o servicios de los programas, la participación social y la coordinación interinstitucional.

---

(\*) Este trabajo se basa en la presentación realizada en el Taller sobre Implementación de Programas Sociales, organizado por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, del 17 al 19 de noviembre de 2004. Se agradece la autorización para su utilización.

## 2. Heterogeneidad y contingencia en los programas sociales

Los programas comparten algunos elementos generadores de heterogeneidad y contingencias: a) son instrumentales para el logro de objetivos políticos adoptados en el marco de debates sobre el orden moral de la sociedad, sobre derechos y sobre la distribución de los recursos sociales (Squires, 1990); b) están revestidos de una elevada carga expresiva y simbólica, pues constituyen formas de exteriorizar valores, con contenidos manifiestos que no siempre son reflejos fiables de las intencionalidades; c) son cristalizaciones de conocimientos imperfectos y limitados sobre las relaciones causales operantes en la realidad; d) apelan a prácticas legitimadas por inercias institucionales y sometidas a convalidaciones profesionales y corporativas; e) se constituyen en arenas de tensión y conflicto, enfrentando restricciones, obstáculos y tensiones por las expectativas, racionalidades, estrategias, contribuciones y voluntad de diferentes actores sociales (Titmuss, 1987; Repetto, 2001); y f) frecuentemente son ejecutados a través de la colaboración o asociación entre diversas organizaciones, lo que exige superar barreras institucionales y compartir visiones y comprensiones. A su vez, el diseño y la implementación padecen las consecuencias de debilidades o insuficiencias en las capacidades analíticas y de gestión, de la transferencia condicionada de modelos de acción y de la asimilación acrítica de teorías de intervención que explica la reiteración de los contenidos de los programas y el “isomorfismo” en las estructuras creadas para implementarlos.

Más allá de esta caracterización general, es preciso avanzar en la comprensión de las diferencias entre programas. Para ello se presenta una tipología construida a partir de la utilización de dimensiones referidas a la *naturaleza de las tareas* y a la *interacción con los destinatarios*<sup>1</sup>. Esta aproximación tiene antecedentes, algunos ya clásicos. Una línea de trabajo de gran tradición en los estudios sobre implementación privilegia el contacto entre el nivel operativo de las agencias ejecutoras y la población, afirmando la importancia de las tareas y de los intercambios para explicar procesos e impactos. A su vez, esta estrategia tiene afinidades con los enfoques de la teoría de la organización que afirman la existencia de determinaciones de contexto, tecnologías, procesos de trabajo y tareas, sobre las estructuras y grados de libertad y comportamientos de los agentes<sup>2, 3</sup>. Thompson (1967) inaugura una línea de trabajo que indaga la asociación entre incertidumbre y modalidades de coordinación y estructuración. Perrow (1970) analiza en estos términos la relación entre tecnología y estructura. Udy (1971) construye una tipología sobre la base de los elementos críticos para la supervivencia organizacional en diferentes situaciones de tareas. Más recientemente, Mintzberg (1984) presentó una tipología de configuraciones organizacionales que tiene en cuenta la naturaleza de las tareas y sus requerimientos de integración. Chambers (1993) elabora una tipología basada en las tecnologías utilizadas (de procesamiento, de mantenimiento o de cambio). Wilson (1990) hace uso de las dimensiones de visibilidad de los procesos de producción y de los productos para explicar el comportamiento de las agencias ejecutoras. El Banco Mundial, en su informe “Servicios para los pobres” (Banco Mundial, 2004), apela a dos dimensiones: homogeneidad/heterogeneidad de los receptores (clientes) y facilidad del seguimiento. En otro trabajo, el autor de este documento ha construido una tipología que remite a la naturaleza de las relaciones que se establecen con la población receptora y a las tareas que demanda la ejecución (Martínez Nogueira, 1998). Además, en una contribución posterior, desarrolló un esquema clasificatorio de los programas según las modalidades de participación social a lo largo de su ciclo de vida y del carácter asociativo que pueden asumir durante la implementación (Martínez Nogueira, 2004b)<sup>4</sup>.

La *naturaleza de las tareas* hace referencia a su programabilidad, aspecto asociado a la disponibilidad de conocimientos explicitados, codificados y sancionados, organizacional o profesionalmente, como adecuados para resolver las situaciones enfrentadas por el operador y que, por lo tanto, posibilitan la aplicación de respuestas anticipadas y estandarizadas. Remite al grado de determinación o indeterminación de la tecnología que se requiere para alcanzar los impactos buscados, a la posibilidad de medirlos inequívocamente y al tipo de participación del destinatario en la prestación del

servicio. La formalización y la conversión en rutinas se manifiestan en reglas y regulaciones, manuales operativos, especificaciones de tareas, descripciones de funciones, límites precisos al ejercicio de discrecionalidad y estándares que gobiernan los procesos de producción, control y evaluación. Dos situaciones polares pueden identificarse: a) homogeneidad de las tareas, con elevada formalización, programación y uniformidad en la prestación de los servicios, con receptores definidos e identificados como categorías de individuos; y b) heterogeneidad de las tareas, con formalización reducida y baja programación, y servicios personalizados conforme a los atributos particulares de los individuos, grupos o comunidades a los que están dirigidos.

La *interacción con los destinatarios de la acción* (su frecuencia y regularidad, carácter, intercambios producidos, comportamientos que genera) difiere según los propósitos perseguidos y las tecnologías utilizadas. La interacción determina la relación que se establece entre el operador y el destinatario, y el papel que el primero asume dentro de la organización que ejecuta el programa. Esta interacción varía según el nivel de cambio a que se aspira en las condiciones o capacidades de los receptores del servicio o prestación. En algunas circunstancias, la entrega (*delivery*) consiste simplemente en poner el producto o servicio a disposición del receptor, sin contacto directo y personalizado, como cuando los beneficios o prestaciones se otorgan a individuos cuyos atributos personales corresponden a los criterios de elegibilidad para el programa (entrega de subsidios o prestaciones relacionadas con alimentos). En otros casos, el servicio no se perfecciona si no hay una interacción con el receptor (individuos, grupos o comunidades), siendo éste a la vez insumo de la actividad, objeto de procesamiento o transformación y coproductor de la intervención. El objetivo es impactar su estado, capacidades o comportamientos, o suministrarle un servicio conforme a sus circunstancias y atributos particulares. También aquí se identifican dos situaciones polares: a) interacción con el receptor nula o baja y, por consiguiente, con reducida incertidumbre sobre los comportamientos del receptor; y b) interacción media o elevada, con incertidumbre relativamente elevada sobre el proceso y las consecuencias de esa interacción.

El cruce de estas dimensiones permite identificar tipos de programas y condiciones de implementación. La denominación utilizada tiene cierta arbitrariedad: cada categoría comprende programas que en su interior tienen atributos muy diferenciados, con fronteras que no son tan precisas como la presentación parece sugerir<sup>5</sup>. No obstante, esta identificación es útil para el análisis de las relaciones entre concepciones, contenidos y modelos de organización y gestión, o, en otros términos, entre tareas, estructuras organizacionales y requerimientos sobre la gerencia. A su vez, cada uno de estos tipos abre distintas oportunidades para la participación social y tiene exigencias diferenciadas en materia de coordinación interinstitucional. Puede postularse que cuanto mayor es la amplitud de los comportamientos individuales, grupales o comunitarios a impactar, de las actitudes a modificar, de los valores a establecer o de las condiciones de vida a transformar, mayor es la interacción necesaria entre la población objetivo y los operadores. De igual manera, cuanto mayor es la interacción requerida para el suministro del servicio o la entrega de la prestación, mayor es la necesidad de generar mecanismos para la participación de la población, con adaptaciones en las metodologías de programación, seguimiento y evaluación.

**Cuadro N° 1**  
**Tipología de programas**

	<b>Homogeneidad de la tarea</b>	<b>Heterogeneidad de la tarea</b>
<b>Interacción nula o baja</b>	1. Transferencia de bienes y recursos.	4. Prestaciones asistenciales y de emergencia.
<b>Interacción media o alta</b>	2. Servicios sociales profesionales.	3. Servicios “humanos”, desarrollo de capacidades y de inserción social.

Fuente: elaboración propia.



### 3. La provisión y entrega

En este punto se describen los cuatro tipos de programas. Se destacan sus atributos básicos y sus consecuencias para el diseño organizacional, identificándose en cada caso las cuestiones críticas derivadas de sus exigencias en materia de provisión y entrega.

**3.1. Transferencia de bienes y recursos.** Son programas de servicios tangibles (transferencias de recursos monetarios o suministro de alimentos) y de complejidad baja. Los programas de inversión social (como son las obras de saneamiento o de provisión de agua potable, la construcción de viviendas sin intervención de los beneficiarios, etc.) también tienen atributos que permiten ubicarlos en esta categoría. Sus objetivos no son alterar los atributos personales de los beneficiarios, sino impactar sobre sus condiciones de vida<sup>6</sup>. Se trata de programas dirigidos a categorías de individuos, grupos o comunidades definidas por la falta de satisfacción de ciertos mínimos establecidos en los diseños (ingresos, necesidades básicas, situación de empleo, carencias o vulnerabilidades específicas).

El supuesto básico en estos programas es la homogeneidad de los receptores y de los procesos de producción y entrega de las prestaciones y servicios. La homogeneidad es asegurada a través de la categorización de la población, de requisitos para la elegibilidad de los destinatarios y de la estandarización de prestaciones y procesos productivos. La prestación no atiende a las diferenciaciones al interior de las categorías establecidas, estando plenamente gobernada por el diseño. Por consiguiente, la etapa crítica es la de identificación y selección de los beneficiarios. En ella se producen desviaciones frecuentes por la reinterpretación de los criterios de elegibilidad resultante de las ambigüedades en los criterios de focalización, del ejercicio del clientelismo, del paternalismo de los operadores o de su debilidad para resistir las presiones de los demandantes. Estas desviaciones tienen consecuencias sobre la equidad efectiva del programa al beneficiar a quienes no deberían resultar elegibles o postergar a otros que satisfacen los criterios de elegibilidad.

En estos programas se parte del supuesto de la existencia de relaciones causales ciertas: se postula que la prestación generará el impacto deseado sobre la situación que se desea modificar. Se opera, además, con tecnologías de elevada cristalización, con una capacidad nula o muy escasa de mediación o incidencia de parte del receptor. La ejecución responde a una programación elaborada centralmente, con un elevado detalle técnico y administrativo. Las tareas se convierten en rutinas y están regidas por manuales de operaciones, con competencias del operador claramente definidas. Una vez que la prestación, sus condiciones de producción y los requisitos para su recepción están definidos, la operación está plenamente determinada. El operador no puede (ni debe) modificar la prestación, adecuarla a la situación ni brindar consideración particular a condiciones o cualidades ajenas a las definidas por el programa. Su ejecución no requiere el despliegue de su iniciativa o el ejercicio de su discrecionalidad, ni comportamientos activos o de colaboración por parte de los receptores salvo, y en ocasiones, su simple presencia para la recepción. La intervención administrativa se reduce a evaluar la elegibilidad de los solicitantes y a asegurar el suministro en tiempo y forma de las prestaciones o servicios.

El modelo que responde a estos requerimientos es el burocrático. La organización se estructura en torno a la coordinación de los procesos de producción y se procura aislarlos de las incertidumbres ambientales (Meyer, Scott y Deal, 1981; Udy, 1971) con conducciones altamente jerarquizadas. El control es formal y se centra en el cumplimiento de las prescripciones contenidas en las especificaciones de puestos de trabajo y procedimientos. El modelo de gestión es vertical, con escasa articulación con otras instituciones en el nivel operativo. Se parte del supuesto de que el cumplimiento de la programación es suficiente para el logro de los objetivos. En un contexto de descentralización y transferencia de funciones a niveles subnacionales de gobierno, es frecuente que el diseño y el financiamiento de los programas estén localizados en los ministerios centrales, lo que da lugar a tensiones múltiples y a negociaciones interinstitucionales constantes con los encargados de la entrega.

Estos programas son particularmente sensibles al “contexto técnico de operación” (Scott y Meyer, 1994; Meyer ...[et al], 1981). El seguimiento de la gestión se basa en evidencias y en coeficientes e indicadores cuantitativos (como, por caso, la relación entre insumos y productos) que procuran determinar la eficiencia de la gestión, así como en el cumplimiento de los criterios de elegibilidad, a veces complementados por alguna forma de control social. La evaluación suele estar centrada en los productos más que en los impactos, con utilización de estilos y metodologías “positivistas”, subordinando las percepciones y apreciaciones de operadores y receptores a los datos “duros” suministrados por mediciones rigurosas. El examen de la adecuación de la concepción del proyecto a la temática tratada, de la rigurosidad de los diagnósticos y de la efectividad de las tecnologías utilizadas, requiere un enfoque que no busca la evaluación de la ejecución del programa, sino de su diseño y, por consiguiente, de la “teoría de la acción” que lo fundamenta (Chen, 1990).

**Cuadro N° 2**  
**Programas de transferencias de bienes y servicios**

<b>Modelo organizacional</b>	<b>Cuestiones críticas para la gerencia</b>	<b>Consecuencias para la gestión estratégica</b>	<b>Consecuencias para la gestión operativa</b>	<b>Dimensiones centrales para la evaluación</b>
<b>Burocrático</b>	<p>Supuestos sobre relaciones causa-efecto correctos.</p> <p>Función de producción debidamente definida.</p> <p>Calidad de la programación.</p> <p>Adecuado diseño técnico de las tareas.</p> <p>Categorización adecuada (focalización).</p> <p>Control de gestión.</p>	<p>Traducción de las definiciones políticas superiores en criterios operativos del programa.</p> <p>Construcción de conocimiento para la validación de las hipótesis que fundamentan el modelo de intervención.</p> <p>Monitoreo de procesos y evaluación de impacto como herramientas básicas para la conducción del programa.</p>	<p>Centrada en la eficiencia.</p> <p>Diseño de una estructura organizacional acorde con los requerimientos de las tareas.</p> <p>Procedimientos operativos estándar.</p> <p>Roles y tareas definidos en función de la programación.</p> <p>Sistemas de información sobre la gestión para el control operativo.</p> <p>Control a través de la jerarquía.</p>	<p>Eficiencia (la eficacia, al igual que el impacto, está descontada por el diseño).</p> <p>Sustentada en elementos objetivos.</p> <p>Evaluación positivista de la gestión.</p> <p>Evaluación basada en la teoría en lo que respecta a la definición del problema y a la adecuación de los medios para resolverlo.</p>

Fuente: elaboración propia.

**3.2. Servicios sociales profesionales.** Son servicios suministrados en forma homogénea con interacción media o elevada con el receptor. El supuesto básico es que se dispone de una comprensión clara de las relaciones causales operantes, de la situación y de las necesidades de los receptores. Por cierto, no todos los servicios profesionales tienen estos atributos: la referencia se limita a los que atienden necesidades o problemas ordinarios, predecibles, con tratamientos e intervenciones respaldados por conocimientos codificados, prácticas, acuerdos y consensos profesionales, rutinas organizacionales o manuales de operaciones. Por consiguiente, estas actividades se desenvuelven en un medio técnico relativamente cristalizado, con estructuras, cargos y responsabilidades institucionalmente establecidos, pero las consecuencias de los tratamientos o de las intervenciones dependen de la colaboración, receptividad y legitimidad acordadas por el contexto social. Si bien los contenidos de estos programas están claramente definidos, su ejecución da lugar al despliegue de discrecionalidad por parte de operadores

que desempeñan este papel por su dominio de conocimientos disciplinarios específicos, por el ejercicio de una profesión o por la socialización en contextos de prácticas y valores institucionalmente establecidos.

Estos programas generalmente tienen impacto redistributivo (los receptores no se hacen cargo en forma directa y plena de los costos). La escuela, que en sus versiones más tradicionales parte del supuesto de la existencia de homogeneidad en las condiciones y capacidades de integración y de aprendizaje de los alumnos, es un ejemplo de ámbito en que se desarrolla este tipo de acciones. En estas escuelas los alumnos son incorporados atendiendo a su edad y trayectoria escolar previa, los planes de estudio son uniformes y las actividades responden a programaciones estrictas. El maestro al frente del aula es quien interactúa con los alumnos y ajusta su comportamiento a la situación dentro de un marco definido por el contexto institucional y por las pautas profesionales. Otro ejemplo está dado por los programas sanitarios que usan tecnologías de “mantenimiento” para tratar de prevenir, preservar y retardar el deterioro del bienestar personal y de la salud del beneficiario, sin cambiar directamente sus atributos personales. Los centros de salud pueden anticipar el rango de situaciones a enfrentar como consecuencia de la demanda espontánea, pero sin que las tareas sustantivas de los profesionales puedan ser definidas en detalle (Chambers, 1993; Hasenfeld, 1990). En ambos ejemplos, la presencia del alumno o del sujeto en tratamiento no implica participación en el diseño de la intervención. Su papel es pasivo, constituye el material procesado y su relación con el operador es asimétrica. En ellos, el poder permanece en la organización, pues ésta controla la información, el conocimiento y los recursos. Otros programas semejantes son los de capacitación laboral o de educación de adultos<sup>7</sup>.

En estas prestaciones, los programas definen los servicios a ofrecer, las capacidades para suministrarlos y los productos a generar. La gestión puede ser conducida centralmente, pero la delegación en el nivel operativo es una condición para atender a las especificidades de la población atendida. Dado el margen de discrecionalidad del operador, es preciso definir niveles de supervisión para verificar la correspondencia entre actividades y previsiones organizacionales, crear mecanismos para la coordinación horizontal y definir criterios para evaluar el desempeño. Debido a la necesidad de adecuar las prestaciones a las situaciones, las organizaciones que ejecutan estos programas suelen formar parte de sistemas “débilmente articulados” (Weick, 1979), condición que facilita la adaptabilidad y la flexibilidad, pero que a la vez impone demandas severas a los mecanismos de supervisión, ya que éstos deben superar lo ritual del control para indagar en los procesos e impactos.

Con frecuencia, estos servicios pueden prestarse aun en ausencia de programaciones (y, para el caso, de políticas y programas) debido a la disponibilidad de una estructura social que sostiene el proceso productivo (los cargos, las capacidades profesionales, las expectativas de los usuarios y operadores) (Udy, 1971). Esta posibilidad ilustra la eventual existencia de “implementación sin programa”, cuestión que hace aun más importante el papel de la gerencia de estos servicios. En ellos, la construcción y gestión de capacidades puede agregar valor público por sobre las carencias de los aparatos de formulación de políticas y de conducción sectorial (Moore, 1998; Cortázar, 2004).

Para la estructuración de las organizaciones a cargo de esta implementación, es más relevante lo que institucionalmente está definido como adecuado que el contenido y la articulación de las tareas. Es decir, se dispone de estructuras operativas estandarizadas en mayor medida que de procedimientos operativos estandarizados. Tanto la importancia de esta “estructura social” y de las reglas que la regulan, como el sentido atribuido a las tareas, hacen que la participación al interior de las instituciones prestadoras del servicio sea un requisito funcional para construir la identidad institucional, socializar la información y disminuir los costos de coordinación. Las distintas formas de participación de los receptores pueden facilitar la estimación de la demanda, reducir la incertidumbre en la operación y promover niveles de actuación más aceptables y eficientes.

Estos programas plantean problemas que son comunes a todas las organizaciones profesionales de servicio. La necesidad de generar reglas, de contar con previsión en las contribuciones y de administrar recursos escasos, conduce con frecuencia a la burocratización por la abundancia de procedimientos

detallados, controles de procesos y supervisiones estrechas. La reafirmación constante de la legitimidad de los programas ante distintos públicos puede inhibir la innovación y conducir a que los operadores se atengan ritualmente a lo técnico e institucionalmente convalidado. Su dependencia de las decisiones presupuestarias externas puede conducir a privilegiar las acciones de mayor visibilidad subordinando su relevancia. Debido a las diferentes lógicas operantes, los conflictos entre el personal profesional y los mecanismos externos de control o de financiamiento son frecuentes, como lo son también las alianzas que se establecen entre estos profesionales y los receptores de los servicios.

En estos programas, el problema estratégico consiste en preservar la coherencia entre la concepción de los servicios y los modelos organizacionales y de gestión. Estas organizaciones confrontan múltiples tensiones, haciendo que sus responsables deban actuar como mediadores entre las expectativas de las instancias que definen las políticas y proveen los recursos, los patrones de evaluación de las comunidades profesionales que acuerdan legitimidad a las acciones, las reivindicaciones de autonomía de los operadores y las demandas de la población servida (Abbott, 1988)<sup>8</sup>. En este papel mediador, la gerencia contribuye a construir el sentido de la acción y promueve perspectivas y comprensiones convergentes entre los actores involucrados en el programa, en particular sus operadores.

**Cuadro N° 3**  
**Programas de servicios sociales profesionales**

<b>Modelo organizacional</b>	<b>Cuestiones críticas para la gerencia</b>	<b>Consecuencias para la gestión estratégica</b>	<b>Consecuencias para la gestión operativa</b>	<b>Dimensiones centrales para la evaluación</b>
<b>Profesional</b>	Contexto técnico-institucional.  Misión compartida al interior de la institución.  Calidad de los operadores.  Accesibilidad de los servicios.  Adecuados sistemas de monitoreo.  Riesgos de captura corporativa y de burocratización.	Afirmación de la misión.  Construcción de visión entre los profesionales.  Construcción y fortalecimiento de las capacidades organizacionales.  Identificación de las tecnologías más adecuadas en el contexto técnico e institucional.  Construcción de legitimidad.	Comunicación de la visión y misión del servicio.  Contribución a la organización del trabajo.  Actualización permanente de los servicios y de las capacidades.  Coordinación entre los operadores.  Gestión de la calidad.	Eficacia (logro de los objetivos en el marco de la discrecionalidad del operador).  Evaluación con intervención de pares.  Mediciones de satisfacción de calidad del servicio.

Fuente: elaboración propia.

**3.3. Servicios humanos, de desarrollo de capacidades y de inserción social.** El objetivo de estos programas es producir una transformación significativa en el receptor. Sus acciones impactan sobre la totalidad de la persona, grupo o comunidad, intentando modificar sus condiciones a partir de la construcción de nuevas capacidades o la remoción de obstáculos para su expansión. Sus características son: a) individualización o personalización de los destinatarios; b) tareas definidas según las necesidades o situaciones del receptor (persona, grupo o comunidad), realidad social, cultural o territorial diferenciada; c) distribución selectiva de prestaciones y servicios; d) auto-selección o selección con participación, y discrecionalidad relativamente elevada del operador; e) diagnóstico e información circunstanciada sobre el receptor, con determinación precisa de su situación y necesidades; f) participación directa del receptor en

la aceptación, aplicación y evaluación del tratamiento o intervención; y g) relación relativamente duradera entre operador y receptor.

Esta categoría comprende los “servicios sociales personales”, “servicios humanos” o lo que en inglés se denomina “*community care*”. Incluye también acciones de promoción social, de desarrollo de la organización comunitaria, de ayuda mutua y de apoyo integral a microempresas asociativas. Son conceptualizados como “programas blandos” por su baja formalización y por utilizar tecnologías de cambio y transformación con indeterminación elevada en sus resultados efectivos. Están gobernados por convenciones y conocimientos profesionales, siempre imperfectos y limitados, sometidos a la “racionalidad discursiva”: suscitan conflictos y controversias en contextos técnicos escasamente cristalizados y su dependencia es elevada con respecto a la legitimidad acordada por sus destinatarios o por la sociedad. Tal como señala Hasenfeld (1992), las personas constituyen la “materia prima” de los procesos productivos y, por lo tanto, estos últimos están infundidos de valores vinculados al cuidado de las personas, al respeto a las identidades, a la confianza y a la respuesta a las necesidades<sup>9</sup>.

Estas prestaciones requieren la colaboración de individuos, familias, grupos de beneficiarios o comunidades enteras. Si bien es cierto que el operador moviliza conocimientos sancionados profesionalmente, también lo es que debe realizar una constante interpretación de la especificidad de la situación o necesidad. Las acciones son “a medida”, no estandarizadas; son consecuencia de una apreciación de la correspondencia entre los objetivos y las tácticas de intervención. Las tecnologías más formalizadas o “duras” de gestión tienen en general una aplicación periférica en estos programas. Además, el resultado de las intervenciones es coproducido por el operador y por las reacciones, respuestas y contribuciones del receptor. Por ello, el receptor debe prestar su aquiescencia y brindar su colaboración en la ejecución ya que cuenta con la capacidad de alterar el proceso productivo y, eventualmente, de hacer fracasar la operación. Esta capacidad del receptor tiene, obviamente, consecuencias importantes en la relación entre la organización suministradora del servicio y la población, con reducción de la asimetría de poder propia de las intervenciones profesionales.

La descentralización como modelo de organización es consecuencia de la autonomía del operador. La conducción del programa debe asegurar la construcción y el mantenimiento de la legitimidad social, preservar su orientación general, coordinar a las unidades operativas y participar en la negociación por recursos. La actividad de campo supone estrategias localizadas de acción (Glisson, 1992) y se realiza fuera de la mirada de los supervisores (Wilson, 1990) pero bajo la observación constante de los receptores. Son éstos, por consiguiente, los que están en mejores condiciones para identificar y evaluar las contribuciones efectivas, por lo que la participación de los destinatarios en la definición de problemas y prioridades y en el seguimiento y evaluación de resultados e impactos no es sólo un instrumento de gestión, sino una consecuencia de los propósitos de la acción.

El modelo de gestión tiene necesariamente un alto grado de horizontalidad. Por consiguiente, los estilos de conducción deben estimular la participación y el diálogo como medios para reafirmar las ideologías institucionales y las filosofías operativas, con gestión legitimada por “mitos” operativos. Como consecuencia de la naturaleza de las prestaciones, además, el conocimiento individual debe convertirse en conocimiento colectivo a través de la sistematización de experiencias, siendo por ello la horizontalidad un medio para la promoción de la acumulación y la socialización del aprendizaje (Gore, 2002).

Dado que la vulnerabilidad crítica de estos programas está localizada en la concepción y en la eficacia de sus tecnologías, la gerencia debe custodiar los valores y objetivos básicos (la ideología de la práctica institucional) y asegurar que las contribuciones de los operadores respondan a criterios de rigurosidad, calidad y respeto a los receptores de la acción. La débil institucionalización de las comunidades de expertos vinculados con las problemáticas de los programas determina que la gerencia deba, además, orientar gran parte de sus esfuerzos a la construcción de legitimidad y a asegurar la sostenibilidad temporal de las operaciones.

**Cuadro N° 4**  
**Programas de servicios humanos, desarrollo de capacidades e inserción social**

<b>Modelo organizacional</b>	<b>Cuestiones críticas para la gerencia</b>	<b>Consecuencias para la gestión estratégica</b>	<b>Consecuencias para la gestión operativa</b>	<b>Dimensiones centrales para la evaluación</b>
<b>Colegial Descentralizado</b>	Convalidación social e institucional.  Construcción de legitimidad.  Calidad de la relación con los receptores.  Sostenibilidad del impacto.  Equidad en la determinación de los destinatarios de la acción.  Unidad e identidad institucional.	Construcción de cualidades organizacionales.  Construcción de sentido (ideología del servicio).  Convergencia de los aportes de los equipos de trabajo con la misión organizacional.  Preservación de la relación y de la legitimidad.  Construcción de aprendizaje.	Oportunidad y calidad de la intervención.  Control metodológico.  Coordinación entre los integrantes de los equipos de intervención.  Supervisión y monitoreo.  Preservación de la participación.  Gestión del conocimiento.	Efectividad (cambios en los comportamientos).  Impacto: grados de autonomía e integración de la persona o grupo.  Evaluación interpretativa.  Participación en la evaluación de los receptores o destinatarios.

Fuente: elaboración propia.

**3.4. Prestaciones asistenciales y de emergencia.** Estas prestaciones consisten en transferencias de bienes o recursos sin continuidad. Las acciones (aportes de carácter asistencial) se ejecutan para dar solución, alivio o auxilio a situaciones de carencia o indigencia en el marco de emergencias de todo tipo (inundaciones, terremotos, graves crisis económicas con quiebra generalizada del aparato productivo, crisis de institucionalidad, etc.).

Las acciones incorporadas en esta categoría no constituyen programas en sentido estricto; son acumulaciones de actividades con una intencionalidad compartida, pero es posible que no se traduzcan en objetivos precisos, metas cuantificables y tareas predeterminadas. Por consiguiente, la formalización de estas acciones es extremadamente baja y la definición explícita de metas y de procedimientos operativos es nula o reducida. En muchas situaciones, estos programas se manejan con escasa precisión con respecto a sus beneficiarios, no tienen criterios de focalización definidos y el ejercicio de la discrecionalidad política en su gestión es elevada, pues tiene propensión al clientelismo y a la arbitrariedad.

Estos atributos de la organización y de la gestión pueden ser consecuencia de la baja capacidad organizacional de los sectores públicos o de las organizaciones sociales en las que se delega la ejecución de acciones de transferencia de recursos. La ausencia de información y de registros sobre la situación de necesidad, la escasez de mecanismos con cobertura territorial suficiente para organizar la ayuda, la debilidad administrativa o aprovechamiento de emergencias para fortalecer relaciones de dependencia explican por qué esta situación no es excepcional. Este patrón de manejo es frecuente en las unidades de política asistencial que funcionan con base en la atención casuística y que deben atender requerimientos de personas en situaciones de necesidad o riesgo con prestaciones puntuales que no están dirigidas a cambios significativos en las condiciones de vida, en las capacidades o en los comportamientos de los receptores. Debe señalarse que, por cierto, estos programas son en muchos casos la reproducción presente de las viejas prácticas de la beneficencia y de la caridad.

La autoridad con capacidad para administrar los recursos determina la elegibilidad del demandante y la naturaleza y cuantía de la transferencia o prestación. El modelo organizacional se aproxima al de las organizaciones *ad hoc*, aun cuando éste puede concebirse como una situación precaria que requiere un tránsito hacia una mayor formalización, con definición de criterios con respecto a beneficiarios y prestaciones, planes de contingencia, construcción de memoria institucional, sistematización de experiencias y fortalecimiento constante del sentimiento de servicio solidario (Martínez Nogueira, 2004a). Por consiguiente, el gran desafío de la gerencia es preservar la objetividad de la intervención, diseñar los mecanismos más eficientes para entregar su ayuda y asegurarse que ésta llegue a donde se necesita. La ausencia de formalización y de procedimientos hace que el criterio de la conducción de la operación determine la calidad de servicios y prestaciones, criterio que debe ser compartido por los operadores, así como el sentido de la misión y el compromiso efectivo con aquellos en situación de emergencia.

**Cuadro N° 5**  
**Programas asistenciales y de emergencia**

<b>Modelo organizacional</b>	<b>Cuestiones críticas para la gerencia</b>	<b>Consecuencias para la gestión estratégica</b>	<b>Consecuencias para la gestión operativa</b>	<b>Dimensiones centrales para la evaluación</b>
Organización orientada por el producto (pre-burocrática o <i>ad hoc</i> ).	Contexto político. Formalización. Profesionalización. Objetividad en la acción (evitar el clientelismo).	Capacidad para traducir políticas de gobierno en objetivos operacionales.  Planeamiento anticipatorio.  Disponibilidad de recursos y capacidades para la situación de emergencia.  Formalización de las actividades.  Capacitación de los operadores.	Conducción y participación directa.  Supervisión.  Control en campo.  Control logístico.  Sistemas de información.  Entrega en tiempo y forma.	Oportunidad del auxilio o la prestación.  Llegada a la población objetivo.  Cobertura conforme a los objetivos de la acción.

Fuente: elaboración propia.

#### **4. La participación social**

La participación es un valor omnipresente en la literatura sobre la gerencia social. Se procura incorporarla a través de diversos mecanismos en las etapas de formulación, implementación, monitoreo y evaluación como instrumento central para institucionalizar o consolidar patrones democráticos de comportamiento y de ejercicio del poder. Está asociada a la transparencia de la gestión, a la activación de la sociedad civil y al reconocimiento de derechos ciudadanos. Aquí, luego de una clarificación conceptual necesaria, se tratan los desafíos que la participación social plantea a la gerencia de programas, con referencias específicas a las restricciones impuestas por la naturaleza de las actividades de producción y entrega.

**4.1. Alcance e instancias de la participación.** La atribución del carácter participativo de un programa requiere explicitar el alcance e instancias de la participación social. Para ello es necesario formular algunas precisiones, pues “participación” es un término demasiado genérico para describir el carácter que puede asumir y las múltiples instancias en que se despliega la intervención de los actores sociales a lo largo del ciclo de vida de los programas<sup>10</sup>. Si esta precisión no se alcanza, el enunciado del

carácter participativo de los programas puede quedar en una afirmación retórica, generar expectativas inadecuadas y causar confusión con respecto a la distribución de responsabilidades (Martínez Nogueira, 2004b).

- El *alcance* hace referencia a la incidencia de la participación en los procesos decisorios. Los protagonistas de la participación (la población, sus organizaciones u otros actores) pueden ser convocados para: a) suministrar o procesar información sobre la situación enfrentada o los contenidos -objetivos, acciones, contribuciones esperadas, etc.- del programa; b) emitir opiniones o expresar preferencias sin carácter vinculante para asegurar la viabilidad técnica, la legitimidad social, el control social o la eficiencia operacional; y c) intervenir plenamente en los procesos decisorios. De estas tres modalidades de participación -informativa, consultiva y de decisión- sólo la última implica un otorgamiento efectivo de facultades (empoderamiento), con distribución de poder y transferencia efectiva de capacidad decisoria a los representantes de la población receptora.

- La participación puede tener lugar en *instancias* como: a) la identificación de necesidades, la formulación de diagnósticos y el planteamiento de demandas; b) la identificación de objetivos y prioridades; c) el diseño del proyecto o programa y sus decisiones estratégicas; d) la programación de las acciones; e) la asignación de recursos; f) la ejecución (administración de los recursos y conducción/realización de las actividades); y g) el monitoreo y la evaluación. Desde ya, debe afirmarse que un programa es plenamente participativo cuando la población o las organizaciones comunitarias intervienen con capacidad decisoria en todas sus instancias o niveles.

La combinación de estas dos dimensiones da lugar a diferentes modos de participación. El grupo-objetivo puede participar en la elaboración del diagnóstico y en la definición de prioridades de problemas, proveyendo insumos para el diseño y la ejecución. Tal es el caso de programas de promoción comunitaria en los que la población determina sus prioridades, por ejemplo en materia de obras de infraestructura que pueden ejecutarse por medio de contratos con terceros. Otra modalidad con características semejantes es la asumida por los fondos de inversión social que operan “por demanda” de grupos que definen necesidades y formulan proyectos que son ejecutados por otros actores. Otra posibilidad la constituye la existencia de programas diseñados sin participación pero que requieren que los receptores se involucren, ya sea recurriendo a mano de obra de la comunidad o contando con su colaboración plena (rehabilitación de viviendas, mantenimiento de huertas comunitarias, acciones de salud preventiva), que tienen una programación que requiere recursos técnicos importantes pero cuya ejecución sólo puede realizarse en forma asociada con la población. Programas plenamente participativos suelen ser aquellos en los que el objetivo es la construcción de capacidades o el desarrollo de una comunidad a través de la “coproducción” entre la agencia de desarrollo y la población. En los programas de desarrollo rural los beneficiarios participan en todas las etapas, al igual que en los proyectos dirigidos a la integración de comunidades de marginados o excluidos. Los aportes técnicos pueden consistir en la delimitación del área de intervención, en el apoyo a los procesos sociales y en el suministro de ciertos insumos especializados (capacitación, asistencia técnica, apoyo a la comercialización, etc.).

**4.2. La participación en los tipos de programas.** Un análisis de los modos de ejercicio de la participación, de las respuestas de la gerencia y de sus consecuencias para la efectividad y la construcción de capacidades, requeriría recurrir a estudios empíricos. Dados los propósitos de este trabajo, simplemente se identifican las consecuencias lógicas de lo planteado con respecto a los tipos de programas. Por cierto, las asociaciones que se señalan son posibilidades que pueden expandirse o contraerse conforme a la naturaleza del contexto institucional y al desarrollo de procesos sociales en torno a los programas.

- Los *programas de transferencia de bienes y recursos* suelen ser el resultado de “macrodecisiones”, entendiendo por tales las políticas dirigidas a grandes grupos o categorías poblacionales y que implican el reconocimiento de una obligación del Estado frente a un derecho de



ciudadanía. En este caso, la participación se da primariamente a través de los mecanismos de representación colectiva que definen los alcances, naturaleza, criterios y cuantía de las prestaciones, habitualmente en el marco de leyes sancionadas por los parlamentos. Las decisiones estratégicas quedan reservadas a la conducción política y, en menor medida, al gobierno del programa. Su instrumentación es un problema técnico y administrativo, y la implementación es responsabilidad primaria de agencias estatales especializadas. La participación informativa puede tener manifestación en la difusión de los resultados de diagnósticos, de los objetivos y prioridades y de los contenidos y condiciones de las ofertas. Ciertamente, la sociedad civil puede participar en la entrega de esas prestaciones, pero dentro de los marcos establecidos por el programa. A la vez, puede haber participación de carácter consultivo y de presentación de propuestas en acciones encaminadas a mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios y en las instancias de seguimiento y evaluación. No obstante, es obvio que no debe confundirse esta participación de organizaciones de la sociedad civil con la participación social de los receptores o destinatarios de las acciones.

- Los *servicios profesionales y sociales* brindan oportunidades para una mayor participación. En estos casos, los juicios técnicos y disciplinarios de los profesionales pueden ser complementados y enriquecidos por la información, juicios y apreciaciones de los receptores. Dan lugar a formas de participación consultiva útiles para jerarquizar las necesidades e identificar la demanda mediante mecanismos que contemplan la presencia de los eventuales receptores o de sus representantes. El diseño de los programas y las decisiones estratégicas están sujetos a restricciones técnicas e institucionales y están reservadas a la conducción política y al gobierno del programa. La pertinencia, prioridad y calidad de las acciones, así como el control de la gestión y el aseguramiento de los impactos buscados pueden ser facilitados y asegurados mediante un diálogo permanente con los receptores y, aun, mediante su institucionalización en ámbitos específicos de intervención.

- En los *programas de desarrollo de capacidades y de integración social* la cuestión del empoderamiento es crítica. En muchos de ellos el operador es simplemente un facilitador de procesos cuyos protagonistas son las poblaciones o los individuos participantes. En este caso, la gerencia queda desprovista de capacidad para adoptar ciertas decisiones de gestión y operación, sin que por ello pierda su carácter determinante en el proceso de implementación: la preservación del sentido, la movilización de recursos y la administración de los aportes técnicos continúan siendo responsabilidades irrenunciables. Los receptores suelen ser actores principales en la denuncia y en el diagnóstico del problema, en el planteamiento de la demanda, en la formulación de programaciones participativas y en la evaluación de resultados e impactos.

- En los *programas asistenciales y de emergencia* la participación no obedece a un diseño, sino que es resultado de la operación de fuerzas que se despliegan a lo largo de la operación. La identificación de la necesidad es realizada por la autoridad política con apoyo de la agencia operativa. El diseño de los programas es una tarea técnico-política sin participación social. La asignación de recursos está reservada a la conducción política y al gobierno del programa, con discrecionalidad relativa en el nivel operativo para atender lo específico de la acción. Pueden llegar a movilizar voluntarios en el caso de los programas de emergencia, pero ello no implica una instancia de participación, sino una sustitución de la mano de obra de la organización implementadora por aportes de la sociedad civil. En estos programas no existen instancias orgánicas de participación social durante la ejecución o para el monitoreo o la evaluación.

**4.3. Papel de la gerencia frente a la participación social.** La gerencia puede (y debe) construir el sendero de una creciente participación en instancias cada vez más decisivas y con un mayor protagonismo. De la gerencia depende la creación de mecanismos de comunicación y consulta para informar y enriquecer la marcha del programa, así como para identificar y definir necesidades y prioridades, y reformular aspectos tácticos y operativos de la implementación. De esta forma, la gerencia impacta sobre la naturaleza del proceso social desencadenado por el programa, contribuyendo a la activación de la población, a que se interese en el programa y a que eventualmente quiera hacerlo

propio. En particular, a través de la convocatoria de actores sociales la gerencia suele tener una injerencia determinante, pues es un medio para brindar “voz” a distintos públicos, compensando en parte las asimetrías entre los involucrados con la marcha del programa. De igual manera, depende de la gerencia que la participación no sea de naturaleza ritual o simbólica, sino que se convierta en un medio para la construcción de capital social y para el desarrollo de formas de colaboración y de acción que estimulen el aprendizaje colectivo, generen nuevos intercambios entre los actores y contribuyan al incremento de las capacidades sociales.

Lo anterior no debe interpretarse como que el papel de la gerencia frente a la participación social es homogéneo: el tipo de programa condiciona la modalidad de participación social y, por lo tanto, el papel de la gerencia frente a ella. Si bien es una aspiración con consenso que los programas sean participativos, esta conclusión supera la simple manifestación de valor para avanzar en la afirmación de la necesidad de contar con estrategias frente a la participación en las que se puedan identificar las oportunidades y las restricciones impuestas por la naturaleza de los programas. La participación enriquece los programas y potencia a la gerencia, pero al mismo tiempo genera incertidumbres. La comprensión de la heterogeneidad de los participantes y de las formas de participación, así como del procesamiento de las contingencias que cada modalidad de participación produce, deben formar parte de las tareas necesarias para la elaboración de la agenda estratégica de la gerencia.

## **5. La coordinación**

El análisis convencional de la gerencia considera a ésta desplegándose en *una* organización con límites claramente definidos, atribuciones decisorias distribuidas a través de la jerarquía, y cadenas de fines y medios relativamente claras. El carácter de muchos programas aleja a la gerencia de este tratamiento convencional, pues en ellos pueden participar varias organizaciones con objetivos no siempre compartidos, que responden a lógicas institucionales propias y que confrontan demandas externas de sus públicos específicos. Aquí se tratan algunos desafíos particulares planteados por la coordinación interinstitucional y el papel de la gerencia en los mismos.

**5.1. El carácter multiorganizacional de la implementación.** El análisis de los programas considerando su carácter interinstitucional es el resultado de la operación casi simultánea de varios factores. Por una parte, está la transferencia de responsabilidades de los Estados nacionales a los niveles provinciales o locales de gobierno. Por otra, una mejor comprensión del carácter complejo y multidimensional de lo social, que con frecuencia trasciende los límites demarcados por la sectorización del Estado y por la parcelación de las disciplinas, hace que la implementación requiera la concertación y el aporte de conocimientos y capacidades específicas de un mayor número de actores de diversa índole.

Esa concertación y el establecimiento de alianzas entre niveles y ámbitos del Estado, organizaciones no gubernamentales de asistencia y promoción, organizaciones comunitarias, etc., da lugar a diferentes arreglos interinstitucionales, con vínculos diferenciados entre las organizaciones participantes (Martínez Nogueira, 2004b). Evidentemente, no todos los programas pueden operar con los mismos arreglos, ya que los contextos técnicos e institucionales determinan su viabilidad. En el ajuste a estas condiciones, la gerencia juega un papel que no puede ser sustituido por las conducciones políticas ni por los operadores de campo (O’Toole, 1988). De igual manera, estos arreglos dan lugar a tensiones entre expectativas, compromisos y aportes, con consecuencias inevitables para la gerencia, la que debe facilitar la integración y la coordinación de las tareas a través del diálogo y la negociación. El buen funcionamiento de estos arreglos, la apreciación compartida del sentido de las tareas, la preservación de las condiciones de colaboración y el cumplimiento pleno de los compromisos asumidos constituyen retos estratégicos que la gerencia debe enfrentar.

**5.2. Los arreglos interinstitucionales.** Para efectos meramente analíticos, pueden identificarse distintos modelos de convergencia interinstitucional. La dimensión crítica para el análisis es el carácter

de los compromisos asumidos por las organizaciones participantes, su intervención en el gobierno y la gestión operativa del programa. Estos modelos son simplificaciones de una realidad más compleja y a la vez dinámica, ya que la implementación puede dar lugar a la profundización y a la transformación progresiva de las relaciones.

- *Programas con conducción centralizada.* La situación más simple -que se expone sólo como punto de partida del análisis- es aquella en la que una organización tiene la responsabilidad exclusiva de prestar el servicio en un ámbito geográfico o social determinado. Esta organización preserva el ejercicio de la conducción y operación y actúa como “propietaria” del programa ante los receptores, con autoridad y disponibilidad de instrumentos para asegurar que las acciones se realicen conforme a lo comprometido. Su gerencia acumula funciones de gobierno, gerencia y operación. Ejemplos de esta situación son los programas de alcance nacional ejecutados por una organización del gobierno central a través de sus funcionarios (programas de desarrollo rural ejecutados por los organismos nacionales con competencia en la materia, como el INDAP en Chile o los programas para pequeños productores del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, INTA, de Argentina). Al interior de esta organización pueden existir modalidades de delegación o desconcentración en el marco de la estructura jerárquica y funcional establecida. De igual manera, las actividades de los servicios de salud o del sistema educativo realizadas en forma directa por hospitales o escuelas dependientes de los ministerios respectivos tienen estos atributos. Desde el principio, la implementación requiere la articulación y la coordinación con otras entidades, pero sin una división explícita del trabajo ni programaciones conjuntas.

- *Programas con ejecución tercerizada.* Un modelo más complejo es aquel en el que una organización pública (focal, ejecutora, central, nuclear) cuenta con competencias para identificar y evaluar eventuales contribuciones de otras organizaciones y, llegado el caso, para encomendar la ejecución de ciertas tareas. Este formato puede definirse como una “tercerización” de la ejecución, con relaciones regladas por “contratos” o convenios en los que se definen las obligaciones mutuas. Ejemplo de estos programas son las acciones encomendadas a organizaciones de la sociedad civil (como las ONGs en el marco del Programa Social Agropecuario de Argentina). Otro caso particular lo constituyen los programas nacionales ejecutados por las provincias con recursos del gobierno central. En ellos, la “tercerización” se hace más compleja debido a la naturaleza política de las relaciones entre diferentes ámbitos jurisdiccionales y a la dificultad de aplicar sanciones por el incumplimiento de los compromisos contraídos.

Esta modalidad puede ser utilizada en diversos tipos de programas. En todos los casos da lugar a una diferenciación vertical de responsabilidades. Se corresponde con la implementación de programas en los que la organización central distribuye recursos para el logro de objetivos claramente establecidos, con criterios y procedimientos para la ejecución de tareas definidos con cierta precisión, y requerimientos convenidos para la rendición de cuentas. El nivel central es el mecanismo de conducción de una red de ejecutores, de programación y formulación de los contratos, de seguimiento de la acción y, en algunos casos, de apoyo técnico<sup>11</sup>. Las organizaciones restantes tienen el contacto directo con los receptores. Por consiguiente, la gerencia plantea requerimientos muy diferentes según el nivel de referencia.

Estos arreglos pueden enriquecerse a través de la incorporación de mecanismos de asesoramiento y consulta integrados por representantes de las organizaciones participantes, pero la capacidad decisoria queda reservada a la organización central. Estos mecanismos sirven para el intercambio y el reconocimiento mutuo, tienen potencial para permitir el diálogo y el apoyo a lo largo de la ejecución y para ejercer presión para el cumplimiento de los compromisos contraídos por las partes.

- *Programas ejecutados a través de redes.* Una situación de mayor complejidad es aquella en la que es preciso articular organizaciones comunitarias, de prestación de servicios, de representación social, etc., conformando redes. Estos son arreglos gregarios en los que distintos actores, de forma voluntaria y con reserva de su capacidad de ingreso y salida, realizan aportes al conjunto. Las

organizaciones que las integran preservan su autonomía para determinar las acciones a ejecutar. Su estructura no es muy clara y no tiene un centro ordenador. No obstante, es habitual la existencia de un papel movilizador y facilitador desempeñado por la organización impulsora del arreglo. Esta situación enfrenta el riesgo de la dispersión de las acciones, ya que los instrumentos o incentivos que aseguran la convergencia son débiles, no están respaldados por recursos y están librados a la interpretación de los actores participantes. La coordinación es el resultado de percepciones y orientaciones, sin rutinas preestablecidas ni cursos de acción acordados.

La constitución y consolidación de estas redes forman parte de los propósitos de programas entre cuyos objetivos está estimular el aprendizaje compartido, el mejor aprovechamiento de los recursos y la acumulación de impactos. Ejemplos de estos programas son los de desarrollo local o comunitario en los que se procura, a través del establecimiento de relaciones entre actores, abrir oportunidades para nuevas iniciativas y desarrollar procesos de construcción de capital social. Entendidas como estrategia para el desarrollo de capacidades colectivas, estas redes son ámbitos para que las relaciones entre los participantes ganen en intensidad y extensión (mayores compromisos entre los participantes y nuevas transacciones entre ellos).

Las redes difieren según las transacciones e intercambios<sup>12, 13</sup>.

- Las más simples tienen por objeto el intercambio de *información* sobre actividades y recursos institucionales de libre uso y disponibilidad, con participantes homogéneos en sus derechos aun cuando heterogéneos en sus contribuciones (“bienes públicos” para los miembros de la red)<sup>14</sup>.

- Otras constituyen medios para el intercambio de *materiales, metodologías, insumos*, etc. El principio fundamental es la reciprocidad, aun cuando la existencia de asimetrías en las contribuciones puede poner de manifiesto relaciones de ayuda, asistencia o cooperación entre participantes heterogéneos. Comprende también las redes de capacitación en las que algunas organizaciones transfieren prácticas y tecnologías a través de cursos, talleres, visitas, pasantías, etc.

- Las redes pueden facilitar también el intercambio de *capacidades y recursos* para la atención circunstancial y esporádica de ciertos problemas o la satisfacción de necesidades, permitiendo una mayor eficiencia agregada y una mayor especialización entre los participantes.

- Una cuarta posibilidad, variante de las redes centradas en el intercambio de información, es alguna forma de *coordinación en campo* entre organizaciones con objetivos y enfoques distintos para evitar la existencia de superposiciones y conflictos, promover la legitimidad de los esfuerzos y reducir los “costos de información y de transacción”.

El crecimiento de la red consiste en la incorporación de nuevos actores, la consolidación y persistencia de las transacciones y relaciones, y la intensificación de los intercambios. El papel de la gerencia de programas que procuran establecer y consolidar redes consiste en alcanzar y mantener el reconocimiento mutuo, asegurar la comunicación, promover intercambios, establecer el clima de confianza y reciprocidad e inducir la coordinación voluntaria.

- *Programas ejecutados por alianzas estratégicas*. Una situación más exigente es aquella en la que las organizaciones realizan programaciones conjuntas que constituyen el marco para la ejecución de proyectos independientes. Esas programaciones están dirigidas a la atención de problemáticas complejas por medio de la división del trabajo entre organizaciones que tienen recursos complementarios e intereses compartidos, aun cuando sus objetivos institucionales no coincidan.

Estas alianzas permiten el aprovechamiento recíproco de capacidades, contribuciones y resultados, con acciones autónomamente ejecutadas pero convergentes, con interdependencias importantes y coordinación elevada y sistemática en sus procesos de producción. La preservación de la alianza tiene como condición el mantenimiento de un equilibrio entre los participantes a través de acuerdos precisos e interacción constante. Estas alianzas tienen, por lo tanto, mecanismos para la negociación, coordinación y preservación del cumplimiento de los compromisos, pudiendo éstos diferir en su carácter estable o circunstancial. Muchas formas de relaciones entre organismos públicos y

ONGs asumen este formato. De igual manera, organizaciones pertenecientes a distintos niveles de gobierno pueden participar en este tipo de arreglos, conviniendo la división del trabajo para la atención de un campo problemático de interés común.

Estas alianzas deben estar fundadas en propósitos consensuados y en diagnósticos realizados en forma conjunta. La división del trabajo es el resultado de la identificación de las tareas con que cada parte puede contribuir y de las complementariedades y sinergias organizacionales. Las dificultades de estos arreglos derivan de su carácter temporal y de lo problemático de toda acción colectiva. El mantenimiento de los compromisos entre organizaciones, que suelen actuar en contextos institucionales generalmente diversos, y la carencia de instrumentos o incentivos para rectificar cursos de acción, constituyen los principales desafíos a la gerencia.

- *Programas ejecutados por consorcios.* Más exigentes son los arreglos que implican una distribución de responsabilidades con fusión de recursos y objetivos compartidos. Exigen la programación conjunta de acciones ejecutadas en forma asociada. Se opera como si se tratase de un solo programa con diversos componentes: cada organización se hace cargo de uno de esos componentes o interviene a través de la movilización de recursos que se ponen a disposición del conjunto. Requieren interacciones constantes y una autoridad reconocida con capacidad de revisión de la marcha de las acciones. Esta autoridad puede ser asumida por una de las organizaciones integrantes del consorcio, o puede crearse un mecanismo especial para este efecto.

Estos diseños aseguran la unidad de concepción y aseguran la coordinación. Se asemejan a los programas de conducción centralizada. Requieren mecanismos que adopten las decisiones críticas sobre el diseño, su operacionalización y sobre las políticas de ejecución. Las dificultades que suelen surgir durante la implementación provienen de la distribución diferencial de capacidades entre los integrantes del consorcio, de la difícil correspondencia entre los aportes y las expectativas del conjunto, y de la necesidad de mantener los equilibrios en los ámbitos de conducción del consorcio.

## **6. Conclusiones: consecuencias para la gestión de programas sociales**

Lo presentado con respecto a la producción y entrega, a la participación y a la coordinación responde a la intención de arrojar luz sobre los desafíos que debe enfrentar la gerencia de los programas sociales. Para cada uno de estos desafíos se señalaron algunas consecuencias específicas. En este punto se extraen algunas conclusiones generales y se avanza en las implicancias conceptuales de la atención a la heterogeneidad de esos programas y al carácter contingente de la implementación.

**6.1. El diseño de la gerencia.** Este trabajo aspira a proporcionar algunos lineamientos para el diseño de la gerencia de los programas. Estos son tentativos y esquemáticos. Su propósito, como el de todo el trabajo, es poner de manifiesto la tremenda variedad de aquellos desafíos:

- La gerencia no es sólo un elemento promotor o facilitador de tareas, es decir, un recurso para la ejecución. Debe construir legitimidad y confiabilidad, administrando las relaciones con las autoridades políticas, con los receptores de las prestaciones y servicios y con otras organizaciones públicas y privadas. Su papel no es sólo ejecutar una programación, sino construir un sendero de desarrollo de capacidades, de sinergias y de participación. Es, por lo tanto, constructora de institucionalidad (Osborne, 1998).

- Si los programas tienen sentido a partir de su contribución final a la construcción de una sociedad más equitativa y con mayor bienestar, el diseño y el desempeño de esta gerencia deben permitir el acrecentamiento, a través del tiempo, de los ámbitos, ocasiones y temáticas abiertas al aprendizaje colectivo y a la democratización de los mecanismos y las capacidades decisorias. La efectividad de las contribuciones de estos programas depende de que la gerencia sea parte y promotora de compromisos colectivos que propendan hacia una mejor calidad institucional, con una asunción plena, por parte de todos los operadores, de las orientaciones, finalidades y contenidos del programa.

· Los puntos de partida para el diseño de la gerencia y de los arreglos institucionales en relación con la implementación de los programas pueden variar. Entre los más relevantes están la naturaleza de las tareas, los esquemas de participación social y las necesidades de coordinación. Cuanto más heterogéneas sean las condiciones de producción de las prestaciones y de los servicios, tanto mayor será la incidencia de los receptores en la entrega efectiva; y cuanto mayor sea el número de organizaciones con responsabilidades directas o indirectas en la concreción de objetivos e impactos, mayor será el carácter estratégico de la gerencia y mayores sus requerimientos sobre las conductas de los actores.

**6.2. El desarrollo de la gerencia.** No todos los programas sociales son programas *de* desarrollo, pero todos, en cambio, son programas *en* desarrollo. A lo largo de su ciclo de vida, los programas deben enfrentar contingencias, alientan, modifican o destruyen expectativas, generan relaciones y se convierten en arenas para la resolución de los más diversos conflictos. Constituyen procesos sociales complejos en los que los diseños conforman marcos y restricciones, pero sin que lleguen a eliminar radicalmente los grados de libertad de los operadores. Los procesos desencadenados trascienden las acciones de los programas e impactan otros ámbitos de la vida de los participantes y de las comunidades en las que se ejecutan (Bardach, 1998). De igual manera, las contribuciones de los programas a la generación de valor público son dinámicas, ya que las definiciones de valor están sometidas a cambios constantes como resultado de las experiencias acumuladas y de los resultados de los debates públicos (Kelly y Muers, 2005).

La gerencia, por lo tanto, no es sólo la gestión de un programa, sino de un proceso que lo trasciende y que a veces le da sentido. Esta construcción de sentido es fundamental para la efectividad de los programas, ya que la negociación y los acuerdos sólo son posibles si existe un marco referencial común y un sistema de reglas aceptado por los participantes, respaldado a su vez por incentivos adecuados que sean convergentes con las interpretaciones que los actores confieren a su acción y a la acción colectiva<sup>15</sup>.

Se explicó que la gerencia está fuertemente condicionada por el diseño de los programas y por la naturaleza del contexto técnico e institucional. Sin embargo, también es constructora de sentido a través de sus interpretaciones del mandato en los procesos que desencadena o administra: la gerencia debe reconocer y reconciliar tensiones múltiples y aplicar criterios generalmente ambiguos, cuya compatibilidad es difícil de lograr, y que entran en conflicto con las apreciaciones de diferentes actores (Loseke, 1999). Por ello, la gerencia nunca es exclusivamente instrumental ni se reduce a la administración de medios para el logro de fines u objetivos, sino que crea y transforma recursos y reformula y operacionaliza orientaciones para la acción. El problema de la gerencia consiste en resolver los conflictos que se plantean entre lo previsto y lo contingente, entre lo formalizado y convertido en rutina y los requisitos de cada situación específica, entre los juicios de valor y las consideraciones técnicas, entre las posibilidades y las restricciones, entre los mandatos de la jerarquía y las demandas de los receptores de las prestaciones. Los administradores, los técnicos y los trabajadores de campo constantemente reinterpretan los objetivos perseguidos y las normas establecidas, formulan apreciaciones de las situaciones enfrentadas, estructuran problemas, generan alternativas y redefinen las prioridades. Por consiguiente, la implementación puede desnaturalizar las intenciones de las políticas, pero también abre canales para el enriquecimiento de las mismas o, en otros términos, para agregar valor (Moore, 1998; Cortázar, 2004).

Estos comportamientos típicos de la gerencia no sólo alteran los cursos de acción, sino que también modifican el contexto de operación entablando alianzas, fortaleciendo a algunos actores sociales, generando expectativas y demandas, y creando una imagen pública del programa. Los resultados pueden diferir así notablemente de los planteados por los objetivos; las consecuencias no deseadas pueden escapar al control de los participantes, y la incertidumbre sobre los impactos puede desbordar las capacidades analíticas. Si las transferencias, intervenciones o tratamientos exigen el ejercicio de alguna

discrecionalidad por parte del operador, la implementación requerirá que la teoría de intervención sea compartida a lo largo del ciclo de acción del proyecto. Por consiguiente, la gerencia no es independiente de los fines que persigue, de los medios que utiliza, de los procesos de producción y de las relaciones sociales en que participa, moviliza o impacta. No hay gerencia que no esté históricamente situada, que no sea socialmente construida. No hay gerencia universal, ya que toda gestión es específica. Si bien puede concebirse a la “gerencia social” como un campo profesional diferenciado, la codificación de sus conocimientos siempre será parcial y sus tecnologías no serán de aplicación genérica. Hay gestiones diversas que deben atender a lo propio de cada intervención social, a las condiciones en que ésta se despliega, a la naturaleza de la población a que está dirigida, a las capacidades de los actores, y a los valores, actitudes y comportamientos requeridos de los operadores y destinatarios de la acción. Esto supone asumir la complejidad de la implementación, pensándola como un ciclo abierto de acción. En esta implementación, la gerencia es responsable de la eficiencia en la aplicación de recursos y de la construcción de la legitimidad y de la sostenibilidad social.

### Notas

<sup>1</sup> Algunas tipologías ponen de manifiesto la complejidad del universo de los programas sociales derivada de los contenidos de las políticas públicas a que responden. Se recurre para ello a dimensiones como su materia -salud, promoción del empleo, nutrición, educación-; características de los destinatarios -jóvenes, mujeres, niños de la calle, población rural-; relación jurídica que entraña -la satisfacción de un derecho o una acción discrecional del Estado-; orientación (beneficios o servicios tangibles o construcción de capacidades para la reivindicación y afirmación de derechos); etc.

<sup>2</sup> Véase en Hill y Hupe (2002) un buen análisis y sumario de esta literatura.

<sup>3</sup> Estos aportes pueden sintetizarse en las siguientes proposiciones: a mayor complejidad técnica, mayor complejidad estructural; a mayor incertidumbre, mayor descentralización y menor formalización; a mayor necesidad de interdependencias técnicas, mayor necesidad de coordinación.

<sup>4</sup> Sobre estos trabajos se apoyan las consideraciones que se formulan a continuación.

<sup>5</sup> Se introducen las denominaciones utilizadas por Juan Carlos Cortázar en su trabajo (Cortázar, 2004), reformulando las utilizadas por Martínez Nogueira (1998).

<sup>6</sup> Algunos programas sanitarios tienen estos atributos, como los de vacunación masiva y obligatoria.

<sup>7</sup> A pesar de estas semejanzas que permiten incorporar los servicios educativos y sanitarios en la misma categoría, existen algunas diferencias: a) en medicina existe una base tecnológica que permite inferir los tratamientos y existe una metodología demostrable para identificar la efectividad de los tratamientos; y b) en educación, la base tecnológica es problemática. Lo que ambos casos tienen en común es que puede evaluarse la diferencia entre las situaciones con y sin tratamiento.

<sup>8</sup> Un viejo trabajo ilustra los “conflictos de papeles” de ciertos gerentes (directores de escuelas) por la necesidad de dirigirse a distintos públicos y preservar ante ellos la legitimidad (Kahn ...[et al], 1964).

<sup>9</sup> En este sentido, se trata de un “trabajo moral”: cada intervención supone un juicio moral sobre lo deseable y adecuado.

<sup>10</sup> Algunos aspectos de la participación han sido objeto de evaluación, contándose con elementos de juicio abundantes para identificar potencialidades y limitaciones en algunas etapas del ciclo de vida del programa, pero no en su totalidad. Entre esos aspectos está la participación en lo referido a las decisiones de manejo de recursos (Estrella y Gaventa, 1998).

<sup>11</sup> En el lenguaje de los proyectos, estas unidades centrales a veces son denominadas “unidades coordinadoras”. Esta denominación es insuficiente para denotar las funciones a cargo de estas unidades, pues sus funciones exceden en mucho las de la mera coordinación.

<sup>12</sup> Un ejemplo de este tipo de arreglo lo constituyen las redes de investigadores (en el caso de la investigación agrícola, estos arreglos tienen gran difusión y una consolidación de décadas).

<sup>13</sup> Esos intercambios pueden ser reales o potenciales, pero sin ellos no existe red. Es decir, la red no es una nómina de entidades, sino la expectativa de transacciones entre ellas y el vehículo para efectivizarlas.

<sup>14</sup> En términos rigurosos, estas redes producen “bienes club”.

<sup>15</sup> Se reitera que el término “incentivo” está utilizado en forma rigurosa pero amplia. No se refiere a incentivos económicos, aun cuando no los excluye. Se denotan elementos “motivadores”, impulsores de la acción, que pueden ser instrumentados para generarla y mantenerla.

## **Bibliografía**

- Abbott, A. (1988), *The System of Professions: an Essay on Division of Expert Labor*, Chicago, University of Chicago Press.
- Banco Mundial (2004), *Informe sobre el desarrollo mundial 2004: servicios para los pobres*, Bogotá, Banco Mundial, Alfaomega Colombiana, Mundi-Prensa Libros.
- Bardach, E. (1998), *Getting Agencies to Work Together*, Washington, Brookings Institution Press.
- Brehm, J. y Gates, S. (1999), *Working, Shirking and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*, Ann Arbor, Michigan University Press.
- CEPAL. División de Desarrollo Social (1998a), “Gestión de programas sociales en América Latina: volumen I”, Santiago, CEPAL (Serie Políticas Sociales, N° 25).
- \_\_\_\_\_ (1998b), “Metodología para el análisis de la gestión de programas sociales: volumen II”, Santiago, CEPAL (Serie Políticas Sociales, N° 25).
- Chambers, D. E. (1993), *Social Policy and Social Programs: a Method for the Practical Public Policy Analysis*, New York, McMillan.
- Chen, Huey-Tsyh (1990), *Theory Driven Evaluations*, London, Sage.
- Cortázar, J. C. (2004), *Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales*, Washington, BID. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- DiMaggio, P. J. y Powell, W. W. (1983), “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”, en *American Sociological Review*, N° 48, Washington, pp. 147-160.
- Donnison, D. V. (1961), “The Teaching of Social Administration”, en *British Journal of Sociology*, Vol. 13 N° 3, London.
- Estrella, M. y Gaventa, J. (1998), “Who Counts Reality? Participatory Monitoring and Evaluation: a Literature Review”, Sussex, Institute of Development Studies (Working Paper, N° 70).
- Etzioni, A. (1976), *Social Problems*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Glisson, C. (1992), “Structure and Technology in Human Service Organizations”, en *Human Services as Complex Organizations*, Y. Hasenfeld (ed.), London, Sage.
- Gore, E. (2002). *Conocimiento colectivo*, Buenos Aires, Granica.
- Hasenfeld, Y. (1990), “The Nature of Human Service Organizations”, en *Human Services as Complex Organizations*, Y. Hasenfeld (ed.), London, Sage.
- Hill, M. y Hupe, P. (2002), *Implementing Public Policy*, London, Sage.
- Kahn, R. L.; Wolfe, D.; Quinn, R. P.; Snoek, J. D.; y Rosenthal, R. A. (1964), *Organizational Stress: Studies in Role Conflict and Ambiguity*, New York, Wiley.
- Kelly, G. y Muers, S. (2005), *Creating Public Value: an Analytical Framework for Public Sector Reform*, London, Cabinet Office. Strategy Unit, [http://www.strategy.gov.uk/downloads/seminars/pv/public\\_value.pdf](http://www.strategy.gov.uk/downloads/seminars/pv/public_value.pdf).
- Kliksberg, B. (1995), *Pobreza, el drama cotidiano: clave para una nueva gerencia social eficiente*, Buenos Aires, Tesis Grupo Editorial Norma, CLAD, PNUD.
- Loseke, D. R. (1999), *Thinking about Social Problems: an Introduction to Constructionist Perspectives*, New York, Walter de Gruyter.



- Martínez Nogueira, R. (1998), “Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico”, Santiago, CEPAL (Serie Políticas Sociales, N° 24).
- \_\_\_\_\_ (2004a), *Organización institucional para la consolidación del voluntariado en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, BID, OEA, Comisión Cascos Blancos.
- \_\_\_\_\_ (2004b), *La gerencia en los conjuntos integrados de proyectos*, Buenos Aires, Fundación Kellogg.
- Meyer, J. W.; Scott, R. W.; y Deal, T. E. (1981), “Institutional and Technical Sources of Organizational Structure: Explaining the Structure of Educational Organizations”, en *Organization and the Human Services: Cross-Disciplinary Reflections*, H. D. Stein (ed.), Philadelphia, Temple University Press.
- Mintzberg, H. (1984), *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Ariel.
- Moore, M. H. (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós.
- Osborne, S. P. (1998), *Voluntary Organizations and Innovation in Public Services*, London, Routledge.
- O’Toole, L. J. (1988), “Strategies for Intergovernmental Management: Implementing Programs in Interorganizational Networks”, en *International Journal of Public Administration*, Vol. 11 N° 4, New York, pp. 417-441.
- Parsons, T. (1951), *The Social System*, New York, Free Press.
- Perrow, C. (1970), *Organizational Analysis: a Sociological View*, London, Tavistock.
- Pressman, J. L. y Wildavsky, A. (1973), *Implementation*, Berkeley, University of California Press.
- Pinker, R. (1971), *Social Theory and Social Policy*, London, Heinemann Educational Books.
- Repetto, F. (2001), *Gestión pública y desarrollo social en los noventa: la trayectoria de Argentina y Chile*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Scott, W. R. y Meyer, J. W. (1994), *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*, Thousand Oaks, Sage.
- Squires, P. (1990), *Anti-Social Policy: Welfare, Ideology and the Disciplinary State*, London, Harvester-Wheatshift.
- Thompson, J. (1967), *Organizations in Action*, New York, McGraw Hills.
- Titmuss, R. (1987), *The Philosophy of Welfare*, London, Allen and Urwin.
- Udy, S. (1971), *El trabajo en las sociedades tradicional y moderna*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Weick, K. (1979), *The Social Psychology of Organizing*, New York, Random House.
- Wilson, J. Q. (1990), *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York, Basic Books.

## Redes de apoyo al desarrollo local en Brasil\*

Ladislau Dowbor

### 1. Los recursos subutilizados

Es interesante examinar la situación de Brasil desde la perspectiva de los recursos subutilizados. El ahorro del país, que llega a casi el 20% del PIB, no es canalizado al financiamiento de iniciativas de desarrollo, pero sí para obtener utilidades financieras, fenómeno caracterizado como esterilización de ahorros. El volumen del crédito destinado al financiamiento de iniciativas de desarrollo económico y social es absurdamente bajo, y las tasas de interés, absolutamente prohibitivas. El resultado práctico es, por ejemplo, que mientras el SEBRAE (Servicio Brasileño de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa) capacita a las personas acerca de cómo abrir una posada, el banco exige tasas de intereses que hace inviable la iniciativa. En otros términos, existe una impresionante subutilización de nuestros recursos financieros<sup>1</sup>.

Una situación semejante se observa en términos de la fuerza de trabajo. La PNAD (*Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*) del año 2004, publicada a fines de 2005, presenta los siguientes datos: existe una población total de 182 millones de habitantes. De estos, 121 millones constituyen la población en edad activa, entre 15 y 64 años de edad. Por su parte, la población económicamente activa está constituida por 93 millones de personas, y si de ellas se sustrae el desempleo, hay 85 millones de personas ocupadas. Si se extraen 6 millones de ocupados “sin remuneración”, se tienen cerca de 79 millones de personas ocupadas y remuneradas. Las personas formalmente empleadas en el sector privado, con cartera asignada, son apenas 27 millones. Los militares y funcionarios públicos estatutarios son alrededor de 6 millones, y los empleadores, cerca de 3 millones, lo que lleva a un total de 35 millones formalmente insertas en el proceso. Como existen 85 millones de “ocupados”, hay una diferencia de 50 millones, sin hablar de la diferencia respecto a los 121 millones en edad activa. Esta masa de personas se organiza como puede para sobrevivir: en el trabajo “por cuenta propia” (19 millones), en el trabajo doméstico (6,5 millones) y en las más diversas actividades informales o ilegales. El argumento básico consiste en que la subutilización de la mano de obra, que genera inmensos costos asociados a la desorganización social, la ruptura familiar, escasa productividad, migraciones estacionales en procura de trabajo, desorganización de la escolaridad, criminalidad y otros, constituye el factor principal de la baja productividad sistémica<sup>2</sup>.

Si a ello se añade que, además del desempleo estructural acumulado, se incorporan anualmente más de 1,5 millones de nuevas personas, y que millones de personas están empleadas en actividades poco productivas, como vigilantes nocturnos, empleadas domésticas, etc., se torna obvio que la subutilización de nuestra fuerza de trabajo constituye uno de los principales problemas que enfrenta el país. No se puede mejorar la productividad sistémica de la sociedad brasileña con tantos recursos parados<sup>3</sup>.

El suelo agrícola constituye otro factor absurdamente subutilizado. Podemos utilizar los 90 millones de hectáreas parados mencionados por miembros del gobierno (110 millones estimados por el Banco Mundial), o elevar la cantidad de hectáreas a 150 millones si incluimos el desperdicio del suelo convenientemente disfrazado bajo el término de “ganadería extensiva”. Es comprensible el hambre en países del Sáhel africano. Pero el hecho de que tengamos decenas de millones de desnutridos en un país con la disponibilidad de tierra, de agua y de clima favorables que nos brinda la naturaleza, constituye un testimonio impresionante de ausencia de capacidad de gestión económica y social.

---

\* Versión revisada del documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santiago de Chile, del 18 al 21 de octubre de 2005.  
Título original: “Redes de apoio ao empreendedorismo e tecnologias sociais”.  
Traducido del portugués por Antonio Quintin.

La subutilización de nuestros recursos produce una baja productividad sistémica. Un desempleado representa un costo elevado, no sólo respecto a su contribución potencial, en el caso de que estuviera empleado, sino por su propia dificultad para sobrevivir, lo cual genera costos de salud, de seguridad social, de problemas potenciados de inserción social y profesional de sus hijos, y así sucesivamente. La mala asignación y la subutilización de los recursos financieros crean irracionalidades sistémicas, ya que cuanto más rinde la especulación, más ahorristas desvían sus ahorros de las inversiones productivas hacia aplicaciones especulativas. La desnutrición asociada a la subutilización de los recursos agrícolas ocasiona costos diferidos inmensos, por la baja productividad de las futuras generaciones, sin mencionar los evidentes problemas éticos. En definitiva, tenemos hoy una economía de bajos salarios y de altos costos sistémicos.

Un segundo eje de irracionalidad económica, social y ambiental está relacionado con la ausencia de criterios básicos para priorizar el gasto público. Todos conocemos la dramática situación de casi todas las ciudades de Brasil en términos de saneamiento básico, y los gastos suplementarios que estas deficiencias significan en términos de salud curativa. El déficit habitacional fue estimado en cerca de 6 millones de viviendas. Las viviendas populares son de bajo costo, y vivir de manera mínimamente digna permite realizar economías impresionantes en el área de la salud, de la seguridad social, en la productividad de los estudios de los hijos, entre otros aspectos.

Ignacy Sachs (2004) señala que el crecimiento de la productividad sistémica podría ser generado mediante la promoción de iniciativas de mantenimiento del equipamiento existente en las ciudades, ya que su deterioro lleva a costos ulteriores mucho más elevados. Estas actividades son intensivas en manos de obra, poco intensivas en capital, y no implican costos en divisas. Tienen como efecto indirecto, al ser organizadas de manera descentralizada y participativa, la construcción de capital social que permite una mejor organización de la sociedad en torno a sus intereses.

El eje de las soluciones está en la articulación productiva de los recursos existentes. Esta articulación no se obtiene por decreto, pero sí a través de la organización sistemática de los programas de apoyo, de la creación de una red de sustentación de las innumerables iniciativas locales que contribuyen a dinamizar el desarrollo.

No se trata de inventar algo nuevo, de partir de cero. La base económica y social del país se está agilizando. Las instituciones que hacen seguimiento, estudian o apoyan las experiencias de desarrollo local tienen actualmente cerca de diez mil iniciativas catalogadas. En el área de la pequeña y mediana empresa, encontramos, con menor visibilidad por tratarse de experiencias muy dispersas, innumerables innovaciones en materia de gestión local de recursos subutilizados, comprendiendo programas de los más diversos sectores.

Las iniciativas que están en curso no siguen ningún formato predeterminado. En Londrina, un acuerdo con los camioneros permitió que el vertedero de escombros recogidos en la ciudad se concentrara cerca de una trituradora de escombros y una fábrica de bloques, transformando un costo en lucro. En Amapá, la organización de los recolectores de castaña en una cooperativa permitió, mediante una asociación con la universidad y la disponibilidad de un laboratorio, vender las esencias extraídas directamente a las empresas de perfumes de Francia, en lugar de vender la castaña bruta a los intermediarios. Los “frentes de trabajo” en Mauá contribuyen a mejorar la infraestructura urbana, libran a los desempleados del desespero, y contribuyen a la dinamización de la economía local. La ciudad de Pirai desarrolló una política integrada de conexión digital generalizada de todos los actores sociales de la ciudad, y una política de apoyo a un conjunto de iniciativas como piscicultura, cooperativas de producción, entre otras. Durante su período como gobernador del Distrito Federal, Cristovam Buarque estimuló a los pequeños productores rurales para que vendieran sus productos semielaborados y no en bruto, con el fin de aumentar el valor agregado (Programa APROVE).

Las innumerables iniciativas emprendidas en la base de la sociedad raramente se dan en los sectores medios, y tienden a ser poco conocidas por quienes se limitan a observar las iniciativas

gubernamentales o de las grandes empresas. No obstante, en la actualidad son objeto de análisis y estudio por parte del programa Gestión Pública y Ciudadanía, de la Fundação Getulio Vargas - SP, donde el profesor Peter Spink registró cerca de siete mil experiencias innovadoras ([www.inovando.fgvsp.br](http://www.inovando.fgvsp.br)). El Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal (CEPAM) tiene centenas de experiencias registradas en el marco del programa Nuevas Prácticas Municipales ([www.cepam.sp.gov.br](http://www.cepam.sp.gov.br)). El Instituto Pólis publica desde hace años el boletín “Dicas Municipais”, actualmente bajo la dirección de Veronika Paulics, y hace circular las innovaciones en todas las prefecturas del país ([www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)). La Fundação Banco do Brasil acompaña cerca de 230 experiencias de tecnologías sociales ([www.rts.org.br](http://www.rts.org.br)). Experiencias innovadoras que promueven el desarrollo local son acompañadas por instituciones como el Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) de Río de Janeiro, la Fundação João Pinheiro, e innumerables otras organizaciones.

El cuadro general que se desprende es que se trata, casi siempre, de innovaciones organizacionales (en particular, de asociaciones), frecuentemente vinculadas a innovaciones propiamente tecnológicas (por ejemplo, reciclaje de subproductos) y a arquitecturas financieras diferenciadas (programas de autogestión o de economía solidaria). Son significativas también las iniciativas disociadas de la economía monetaria formal (por ejemplo, programas familiares de salud preventiva). Esto nos lleva a una comprensión más amplia del concepto de tecnologías sociales, donde no se trata sólo de la tecnología de producción en sentido estricto, sino de formas innovadoras de organización del uso de los recursos disponibles a partir de iniciativas descentralizadas y participativas.

El problema que se plantea puede ser formulado de la siguiente manera: ¿cómo dinamizar estas iniciativas, darles una escala apropiada, replicabilidad, y que produzcan efectos multiplicadores?

## **2. La articulación local de los subsistemas de apoyo**

Puede decirse que el contexto institucional de las iniciativas de desarrollo local está simplemente desactualizado, en algunos lugares o instancias nunca existió, y en otros por desgracia perturba. Hablamos aquí de desarrollo local, puesto que en última instancia las fuerzas que se articulan para hacer funcionar estas pequeñas iniciativas pertenecen a un espacio geográfico concreto, y en la mayoría de los casos a una ciudad, a un barrio, a un territorio donde el conocimiento directo entre los actores permite articulaciones creativas. Un caso negativo ocurrido en Paraná ilustra las tensiones que pueden generarse: una comunidad se organizó y consiguió construir en *mutirão*<sup>\*</sup>, aprovechando materiales locales y con el apoyo de una iglesia, un conjunto de casas para sus familias. Después de la fiesta de inauguración, recibieron una multa de la asociación de arquitectos equivalente al valor de las casas, por el hecho de no haber contratado especialistas. El corporativismo no perdona. Debemos, por lo tanto, enfrentar de manera diferenciada situaciones extremadamente diversificadas en los casi 5.600 municipios del país. Es decir, tenemos que apoyarnos en formas de organización local que puedan adaptarse a las condiciones reales.

El municipio de Silvânia, en Goiás, constituye otro ejemplo interesante: ganó un premio otorgado por la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA, por sus siglas en portugués) en virtud de los resultados obtenidos por el apoyo brindado a la agricultura familiar. Un estudio hecho en la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (PUC-SP) indica que tales resultados no fueron alcanzados porque la EMBRAPA haya sido particularmente eficiente en aquella región, sino porque había una organización religiosa preexistente que constituyó una comunidad organizada, que supo influir en los diversos programas de apoyo (EMBRAPA, PRONAF, etc.) de manera que fuesen complementarios entre sí, generando una sinergia que dio sentido al conjunto.

---

\* Nota del traductor: *mutirão* significa trabajo colectivo, es una costumbre sobre todo de los campesinos/as brasileños/as que se ayudan mutuamente en tiempos de siembra, cosecha o para la construcción de una casa. En este caso responde a un programa de construcción de viviendas que consiste en que todos los vecinos trabajan en forma gratuita para cada uno de ellos.

Esta visión nos da una pista respecto a la idea principal que queremos sugerir aquí: los diversos subsistemas de apoyo se deben articular en el nivel local para que sean sistémicamente coherentes.

Esta necesidad resulta del hecho de que una actividad -sea ésta productiva en un sentido literal o prestadora de servicios- representa un ciclo complejo en el que las diversas partes requieren ser ajustadas en forma organizada. En otros términos, una iniciativa funciona sólo cuando todas las partes funcionan. Cuando Celso Daniel estimuló la formación de la cámara del plástico en Grande ABC, comenzó formando una organización de los propios productores, lo que permitió que se constituyeran sociedades con la Universidad Estadual de Campinas (Unicamp) para estudiar una estrategia de desarrollo del sector, con el Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) de la Universidad de São Paulo para organizar el apoyo tecnológico a los productores (Programa de Unidades Móviles, PRUMO), con el sindicato de los químicos para coordinar la recalificación de los trabajadores (la Federación de las Industrias del Estado de São Paulo, FIESP, dispuso la escuela Mario Amato de la región), con las prefecturas de la región para quienes requerían ser alfabetizados, con la Agencia de Desarrollo de Grande ABC para publicitar la marca de los productos plásticos de la región, etc. En otros términos, se abordó el ciclo completo del productor, que incluye el apoyo tecnológico, líneas de crédito, comercialización, comunicación, control de calidad, etc. Un proceso de producción o de prestación de servicios, o existe con su ciclo completo o fracasa.

Por otro lado, las instituciones de apoyo se preocupan normalmente sólo de una dimensión del ciclo de producción o de prestación de servicios. El resultado práctico se ve con frecuencia en la discusión que se plantea en diversas instituciones de formación profesional, y en la que hemos tenido la oportunidad de participar: se forman contadores, torneros, ebanistas, pero no se enseña cómo crear una empresa nueva, ni se dinamiza el empleo local correspondiente. El resultado es que donde había un desempleado, ahora hay un desempleado con título. En otros términos, la posibilidad de emplearse no es sólo un problema individual, de calificación. En el caso del sector de productores de plástico, visto desde arriba, la calificación funcionó porque al mismo tiempo se adoptaron iniciativas que dinamizaron el conjunto del ciclo productivo.

En otro nivel, retomando el ejemplo citado anteriormente, una institución enseña a las personas a constituir y administrar una posada, pero al no organizar la línea de crédito correspondiente, y dados los intereses comerciales astronómicos, la iniciativa nace muerta. La idea que queremos traer aquí es que el SEBRAE apoya un segmento de las iniciativas, el PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura) otro, el SENAC (Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial) otro distinto, la academia inaugura una unidad de apoyo técnico, numerosas prefecturas abren incubadoras empresariales, en fin, cada institución escoge sus proyectos favoritos, que sólo funcionan en la medida que se mantiene el patrocinio, pero no construyen sustentabilidad ni replicabilidad. Lo que necesitamos es que cada municipio tenga una especie de foro o agencia de apoyo o de fomento de las iniciativas de producción o de prestación de servicios, donde los sectores de actividad se puedan articular con los diversos sistemas de apoyo, generando un proceso sinérgico.

Esta sinergia no se construye si no existe una organización de apoyo local a las iniciativas. Los sistemas de fomento tienden a dar mucha importancia a su propia lógica de funcionamiento, e insuficiente atención a la organización de las capacidades de absorción del apoyo. En cierto modo, existe mucha tecnología de producción de “semillas”, pero insuficiente esfuerzo de mejora del suelo donde estas semillas van a caer. Esta deficiencia ha sido percibida por todas las instituciones de apoyo. Es lo que llevó al SEBRAE, por ejemplo, a motorizar una solución institucional original, los Arreglos Productivos Locales (APL). Fue también lo que llevó al Banco del Nordeste de Brasil (BNB) a impulsar el programa Gestión Participativa (GESPAR) junto con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En el antiguo Consejo de la Comunidad Solidaria, buscando la productividad de los programas, se creó el proyecto Desarrollo Local Integrado y Sustentable (DLIS), en la actualidad promovido por la Agencia de Educación para el Desarrollo (AED). El gobierno de Santa Catarina, por

su parte, optó por la creación de 29 regiones, con consejos regionales de desarrollo que coordinan, en promedio, diez municipios, con descentralización del presupuesto del estado y gestión paritaria por parte de representantes de la sociedad civil, buscando asegurar una capacidad integrada y descentralizada del apoyo.

Estas iniciativas son indudablemente positivas, pero insuficientes en la medida en que las instituciones que las generan dominan sólo un ciclo del proceso, y se articulan parcialmente con las instituciones de fomento. Unas ofrecen asesoría técnica, otras formación profesional, otras el microcrédito, otras el sistema de gestión, pero el sistema permanece desarticulado. Para que funcione efectivamente un proceso de apoyo a las iniciativas locales, tecnologías sociales, mejores prácticas -sea cual fuere el término que las designe-, las diversas instituciones han de construir un sistema articulado en el punto de entrega del producto, en el momento de la llamada "delivery". Si no es así, tendremos siempre proyectos lanzados en paracaídas, que sobreviven mientras dura el apoyo de una institución determinada.

No se trata de sugerir una campaña de buena voluntad ni de reuniones entre agencias. Se trata de generar dinámicas institucionales que permitan que el proceso se articule y se mantenga en la base de la sociedad. La visión general que sugerimos consiste en que los servicios de apoyo existen, pero carecen de una reformulación institucional que las articule. Las propuestas que siguen a continuación constituyen algunos de los principales aspectos prácticos para la acción, y comprenden<sup>4</sup>:

- . Interoperatividad de los bancos de datos.
- . Organización de sistemas locales de información.
- . Articulación del apoyo financiero.
- . Promoción de servicios urbanos para generar empleos.
- . Creación de una capacidad local de comunicación y movilización.

### **3. La interoperatividad de los bancos de datos sobre iniciativas en curso**

Una iniciativa que puede ser inmediatamente implementada consiste en disponer de forma integrada el conjunto de los subsistemas de información, registros de experiencias, investigaciones académicas e informes sectoriales que están dispersos y subutilizados en las diversas instituciones. Independientemente de los eventuales aportes técnicos de las instituciones de fomento, cualquier persona u organización local debe poder identificar formas de organización, tecnologías y procesos productivos capaces de motorizar los recursos existentes y subutilizados, adaptando de manera creativa lo que ya funciona en otros lugares, evitando así reinventar la rueda. La posibilidad de acceder ampliamente a los conocimientos acumulados sobre tecnologías sociales constituye en sí un factor importante de dinamización.

Las iniciativas locales se caracterizan por el hecho de que constituyen procesos en pequeña escala pero que se pueden multiplicar. Su eficiencia está relacionada con la progresión geométrica que permite, al favorecer y estimular pequeños avances, pero en gran número, alcanzar resultados significativos. La Pastoral del Niño (*Pastoral da Criança*), para dar un ejemplo, es una ONG constituida por sólo 62 profesionales pero ha logrado organizar 240 mil voluntarias en 3.500 municipios, y ha sido responsable de evitar 80% de hospitalizaciones infantiles a través de acciones preventivas, además de lograr una caída radical de la mortalidad infantil en los municipios donde actúa. El costo mensual por niño es de 1,37 reales (cerca de 60 centavos de dólar). La economía para las familias, al reducir los gastos en salud y generar por lo tanto la capacidad para diversificar el consumo, es muy grande. La visibilidad de estas acciones, individualmente, es muy pequeña, pero una densa red de comunicación permite que cada núcleo, en cualquier parte de Brasil, pueda enterarse de quién está innovando y de qué forma para mejorar la salud infantil, ampliando los efectos multiplicadores. No es problema ser pequeño cuando se está bien informado y conectado en una red de apoyo.

Vimos anteriormente que estas experiencias han sido seguidas y estudiadas por numerosas

instituciones durante los últimos años, llevando a la constitución de riquísimos bancos de datos acerca de las formas innovadoras de impulsar las economías y las organizaciones sociales locales. Con la Internet se tornó relativamente simple acceder a cada uno de estos bancos de datos. Para facilitar la navegación se constituyó el “anillo” (*ring*) de bancos de datos en el sitio <http://www.web-brazil.com/gestaolocal>. Se trató de una experiencia de aproximación de los bancos de datos, con una solución bastante rudimentaria. Pero no se constituyó una interoperatividad que permitiera una búsqueda temática eficiente en el conjunto de los bancos de datos.

En términos prácticos, se trata en la presente propuesta de asegurar que cualquier usuario interesado en desarrollar una iniciativa, por ejemplo, de biotratamiento de aguas servidas, pueda escribir en el instrumento de búsqueda “biotratamiento de aguas servidas” y encontrar una lista de descriptores de experiencias sobre el tema, con un resumen de algunas líneas, e indicaciones básicas como localización de la experiencia, fecha, dimensión del archivo en el banco de datos, etc., e incluso la posibilidad de contactar las personas que están desarrollando la experiencia. El objetivo es maximizar el efecto multiplicador que un buen acceso a información bien enfocada permite a cualquier usuario, sea un periodista que quiera divulgar iniciativas, o una institución financiera que quiera participar en innovaciones, o un centro de investigación interesado en sistematizarlas, o incluso, y sobre todo, una comunidad que quiera adoptar una iniciativa para resolver un problema. El usuario de la red encontrará descriptores de iniciativas en función del tema investigado, independientemente del banco de datos donde se encuentra.

La información será listada por unidades de información, proyecto o iniciativa. El principio de la interoperatividad está basado en el respeto a las metodologías y formas de trabajo de cada banco de datos o institución organizadora de información, a la vez que se crea un protocolo de navegación que permita que el mismo instrumento de búsqueda acepte la indagación temática en cualquiera de ellos. Se trata del mismo principio que permite, por ejemplo, si queremos comprar un pasaje entre São Paulo y París, que nuestro instrumento de búsqueda haga un levantamiento de los vuelos disponibles, horarios y precios de cualquier compañía aérea que haga este trayecto, independientemente del hecho de que sean de empresas o de países diferentes. La forma como trabajamos actualmente equivale a la consulta telefónica para hacer un viaje: debemos llamar a Varig para saber de sus vuelos, después a Air France, etc., pues ninguna informa sobre los vuelos de los otros. Se trata de ir más allá de esta compartimentalización, tal como se hace hoy cuando se consulta la Internet.

No se trata pues, en la propuesta de interoperatividad de los bancos de datos, de crear una institución que controle a las demás, o un banco de datos de bancos de datos, sino de definir protocolos comunes de transferencia de información que permitan que los bancos de datos existentes conversen, facilitando la vida del usuario y asegurando una mayor sinergia a las iniciativas aisladas e interesantes que existen por todas partes. Se intenta de crear una “cross-fertilization”, o interfertilización de las experiencias, compatible con los poderosos instrumentos de comunicación que hoy existen y que están ampliamente subutilizados. El hecho de que ya existan *softwares* de interoperatividad en las redes comerciales asegura que sea relativamente simple la adaptación de un *software* específico al objetivo que definimos<sup>5</sup>.

#### **4. La base informativa local<sup>6</sup>**

Cada institución busca constituir su propio sistema de seguimiento, evaluación y control para poder apreciar la productividad de sus esfuerzos. Estos sistemas de información por sector de actividad son necesarios para cada institución individualmente, pero no nos informan sobre el impacto sistémico del conjunto de los esfuerzos, ni permiten que cada institución pueda articularse de manera creativa en el nivel del “*chão de fábrica*”<sup>\*</sup> de los sistemas de apoyo a la producción de los municipios, las ciudades o

---

<sup>\*</sup> Nota del traductor: nomenclatura usada por ingenieros, arquitectos y diseñadores para designar conocimiento de las técnicas y materiales de una fábrica.

los espacios locales. La existencia de sistemas paralelos y segmentados de información no nos provee una visión de conjunto.

La racionalidad gerencial de cualquier sistema implica visión de conjunto. Puede decirse que los diversos actores que dirigen de una forma u otra un municipio, desde el alcalde hasta los gerentes empresariales y dirigentes de organizaciones de la sociedad civil, tienen una visión extremadamente limitada y desinformada de su propia realidad. La situación no es exclusivamente brasileña. El Banco Mundial, en un comentario sobre indicadores de desarrollo urbano, destaca que “a pesar de la importancia de las ciudades y de las aglomeraciones urbanas que cobijan a casi la mitad de la población mundial, la información sobre muchos aspectos de la vida urbana son escasas. (...) Aun dentro de las ciudades ha sido difícil reunir e integrar el conjunto de datos. Las áreas urbanas se extienden frecuentemente abarcando diversas jurisdicciones, sin que ninguna agencia en particular se responsabilice por la recolección y organización de la descripción sobre el área en su conjunto. Se añaden a estas dificultades los vacíos y superposiciones en la recolección de datos así como los objetivos diferenciados de las diversas unidades administrativas” (World Bank, 2003: 163).

Es importante destacar que no se trata de ausencia de datos ni de información, ya que estos son producidos por innumerables instituciones. Se trata más bien de la ausencia de una **metodología de sistematización** que permita a los diversos actores sociales, que de una u otra forma contribuyen al desarrollo local y al impulso de actividades económicas, sociales y ambientales, tener una visión sistémica, la cual es esencial para la sinergia de los esfuerzos.

La información es un recurso valioso y un poderoso racionalizador de las actividades sociales. Valiosa es también nuestra limitada capacidad de atención, hoy inundada por gigantescas cantidades de basura informativa que nos desorienta. Ante la ausencia de información articulada que permita una acción ciudadana informada, creamos personas pasivas y angustiadas, e iniciativas económicas sin futuro. La información constituye un gigantesco recurso subutilizado.

En términos generales, tenemos la tradición de visualizar la producción de información como un proceso de abajo hacia arriba. Organizamos información para guiar las acciones de gobierno, para mejorar las decisiones de un banco de desarrollo, para organizar la política de inversiones de una empresa, o hasta para escribir una tesis de doctorado. O sea, la sociedad civil es vista en general como *proveedora* de información, para que los centros de decisión que están más arriba puedan lograr que sus intereses sean tomados en consideración. Este tipo de filosofía de la información es coherente con una ideología política que ve a la sociedad como usuaria, incluso como “cliente”, pero no como sujeto del proceso decisorio. El punto central, por lo tanto, consiste en entender que la sociedad civil en su conjunto debe ser adecuadamente informada para que pueda participar activamente en las decisiones relacionadas con su destino.

La prefectura de Porto Alegre traspasó su catastro de empresas que actúan en la ciudad, en el que se registran para poder obtener la patente de funcionamiento, a un mapa micro-regional. Con esto se logra saber dónde están los bares, las panaderías, las farmacias, las industrias químicas, etc. Cuando un ciudadano quiere abrir una farmacia, por ejemplo, en lugar de sólo registrar de forma burocrática la solicitud de autorización, se le permite al candidato ver en el mapa de la ciudad dónde están localizadas las farmacias existentes, qué regiones están sobre dotadas, y en qué partes de la ciudad faltan farmacias. Se logra así una distribución adecuada del equipamiento, sin necesidad de elaborar planes autoritarios sobre la red de farmacias, y sin privar al ciudadano de la iniciativa, ni siquiera respecto a la micro localización final. La información adecuada y accesible constituye un poderoso racionalizador económico, y permite que lo económico se cruce con lo social y lo ambiental.

Es posible afirmar que, en el país en su conjunto, el nivel de información municipal es sorprendentemente precario. Una vez más, no es por ausencia de producción de datos, sino por el hecho de que estos son agregados en función de las diferentes instancias de gobierno, de las necesidades de producción de datos por parte del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), de las



investigaciones universitarias que generan tesis que son tragadas por las bibliotecas, o no se cruzan porque cubren divisiones territoriales sobrepuestas, y así sucesivamente.

La no existencia de una metodología estandarizada de información básica municipal constituye actualmente una debilidad y un obstáculo particularmente importante. Si consideramos que los 5.560 municipios existentes constituyen en cierto modo los “bloques” de la construcción económica del país, la ausencia de este instrumento integrado de información es un reclamo a gritos. En la actualidad un alcalde administra su ciudad prácticamente sin información estructural ni gerencial. Un dirigente empresarial, si quiere desempeñar de manera competente su tarea, comenzaría probablemente por organizar la información con el fin de tener una visión de conjunto.

Un municipio, en tanto unidad política, es en cierto modo propiedad de los vecinos, y todos necesitan disponer de un sistema adecuado de información básica respecto a la ciudad donde viven. La información está en el centro de este proceso, pues involucra directamente todos los otros derechos. Según la UNESCO (1995: 280-282), “hay una gran diferencia entre tener un derecho y poder ejercerlo. Las personas poco informadas se ven frecuentemente privadas de sus derechos porque les falta el poder para su ejercicio. (...) El acceso a la información es un derecho que tenemos todos, tal como el acceso a la justicia, y debería estar garantizado gratuitamente como otros servicios públicos”.

Además de un derecho, la información bien organizada y disponible constituye un poderoso instrumento de autorregulación en la base de la sociedad, pues todos los actores sociales, empresarios, secretarios municipales, organizaciones comunitarias, etc., pueden tomar decisiones bien informadas.

La presente propuesta se relaciona justamente con el hecho de que la organización de un sistema básico de información municipal -estandarizado y, por lo tanto, capaz de ser comparable en el tiempo y entre municipios- constituiría una iniciativa con una excelente relación costo-beneficio en términos de mejorar la productividad del sistema:

- . mejorando la capacidad gerencial de las administraciones municipales;
- . mejorando la capacidad de los vecinos para evaluar sus administraciones<sup>7</sup>;
- . aprovechando la información existente pero que está subutilizada por el desorden en cuanto a su recolección, sistematización y divulgación<sup>8</sup>;
- . permitiendo a las instituciones de apoyo (PRONAF, SEBRAE, SENAC, FBB, etc.) tener un sistema de referencias para evaluar las iniciativas en su conjunto e individualmente;
- . mejorando la capacidad del gobierno en general para evaluar las desigualdades en el desarrollo municipal del país y el impacto de sus políticas.

Sugerimos aquí que se desarrolle, a través de un número limitado de experiencias piloto en municipios seleccionados, una metodología de organización de la información local para la ciudadanía y el desarrollo. Se aprovecharía tanto los subsistemas de información ya existentes (IBGE, datos sectoriales, etc.) como las iniciativas en curso desarrolladas por PNUD/IPEA, SEADE, y otros, y este potencial se cruzaría con las necesidades de información sistémica de los distintos usuarios (prefectura, empresas, organizaciones de la sociedad civil, universidades, etc.).

## **5. La organización de un sistema integrado de apoyo financiero<sup>9</sup>**

Hace algún tiempo nos comunicaron los datos de una pequeña investigación hecha en Bertioga, donde analizaban lo que ocurría con el dinero depositado por los residentes en las agencias bancarias locales. Constataron que, de cada 100 reales depositados, 92 eran aplicados fuera de Bertioga. ¿Qué significa esto? Antiguamente -en la actualidad antiguamente significa algunas décadas atrás- un gerente de agencia conversaba con todos los empresarios locales, tratando de identificar oportunidades de inversión en la región, convirtiéndose en un promotor del desarrollo local. Hoy en día, el gerente es remunerado por puntos, en función de cuánto consigue extraer. Ayer, era un sembrador en procura de terreno fértil, Hoy, es un aspirador que deja un vacío. En la disputa por los recursos del presupuesto público, los municipios, que con la Constitución de 1989 subieron su participación a cerca del 17%,

actualmente están en un nivel cercano al 13% (en los países desarrollados, la participación de los municipios se sitúa en una franja entre el 40 al 60%). Si sumamos los impactos del debilitamiento de los recursos públicos locales y del desvío de los ahorros privados por las grandes redes de intermediarios financieros, el resultado práctico es que dejan de existir numerosas pequeñas iniciativas esenciales para impulsar el tejido económico local de los más de 5.600 municipios del país.

¿Qué ocurre con el ciudadano común, que no es ni gobierno, ni empresario, ni organizador del desarrollo local? Él es tratado como cliente, en el concepto moderno del término. Primero, él no escoge el banco, pues éste se le asigna junto con el empleo. Es lo que podemos llamar “cliente cautivo”. En la realidad cada empresa negocia con el banco su plantel de futuros clientes. Y el cliente abre la cuenta en el banco a través del cual la empresa le paga. Este punto es muy importante, pues significa que para el común de los mortales no existe realmente concurrencia en el mercado, y los bancos pueden elevar sus tarifas o cobrar los intereses que quieran, dando sólo una pequeña ojeada de vez en cuando al comportamiento de los otros bancos para no diferenciarse demasiado. El resultado práctico puede ser visto de las más variadas formas: aparecen cifras sobre “intereses promedios para personas naturales” que sobrepasan en la actualidad el 70% anual.

Comenzaron a surgir algunos datos agregados, aun cuando este escándalo mayor de nuestra economía requiere investigaciones más serias. Los resultados que observamos, presentados recientemente en diversas publicaciones, es que los costos financieros consumen alrededor del 29% del ingreso familiar brasileño. Entra aquí, naturalmente, el hecho de que las empresas comerciales descubrieron que se gana mucho más lidiando con dinero que con productos. El pobre, por ganar poco, puede pagar poco, y se ve obligado a fragmentar su magra capacidad de compra, pagando intereses en un nivel de altitud donde ya comienza a faltar el oxígeno. Estamos hablando por encima del 200% al año.

El resultado es que la capacidad de consumo de la población, esencial para impulsar las actividades económicas del país, es esterilizada, pues gran parte de nuestra capacidad de compra se transforma en remuneración a la intermediación financiera. Así, la parálisis alcanza al gobierno, a las actividades productivas, a la dinámica del desarrollo local, y al elemento dinamizador más importante que es el mercado interno, fenómeno curiosamente llamado “estabilidad”.

En realidad, la cultura de intermediación financiera que se ha llegado a implantar en el país ya no es más la de identificar oportunidades de inversión, buscando promover la producción y la prestación de servicios, sino la de sustraer el ahorro local para transferirlo a diversos “productos financieros”. Es importante observar que esta cultura impera en los bancos comerciales, pero también impregnó en parte a los bancos oficiales.

Los bancos oficiales, en el intento de construir un sistema de apoyo financiero, están estudiando iniciativas de micro-crédito, de líneas especiales de apoyo a la compra de materiales de construcción, además de algunos esfuerzos de regulación para que las personas puedan obtener créditos para hacer compras a plazo, o incluso pedir dinero prestado en su empresa. Son iniciativas que ayudan, pero no presentan una articulación efectiva con las instituciones de apoyo como el SEBRAE u otros, creando más dispersión que sinergia.

La visión que queremos presentar aquí es que el subsistema de financiamiento interesado en fomentar efectivamente las iniciativas locales de desarrollo, y con una gran capilaridad como la que tienen el Banco do Brasil, la Caixa Econômica Federal o el Banco do Nordeste do Brasil, debería constituir consejos locales o regionales de fomento, o algún otro sistema de articulación horizontal. De esta forma, las distintas instituciones del sistema, de las incubadoras municipales o académicas de empresas, y de las organizaciones de la sociedad civil podrán contribuir en la gestión colegiada de los limitados recursos de fomento<sup>10</sup>.

## 6. La promoción de iniciativas de servicios urbanos<sup>11</sup>

Brasil vive, como hemos visto, la paradoja de tener inmensos recursos subutilizados, de necesidades apremiantes en los más diversos sectores, mientras millones de personas permanecen sin empleo. Se trata de encontrar caminos para que los desempleados puedan organizarse en frentes de trabajo, construyendo casas, participando en obras de saneamiento básico, creando cinturones verdes en torno a nuestras ciudades. El proceso permite mejorar la infraestructura urbana, generar ingresos para los desempleados e impulsar la demanda en la base de la sociedad, con lo cual se dinamizan otros sectores. Se trata de propuestas prácticas para poner en acción el “círculo virtuoso”.

David Capistrano, entonces alcalde de Santos, se enfrentaba a una impresionante degradación y polución de las playas. Censó a los desempleados de la ciudad y organizó un frente de trabajo llamado “Operación Playa Limpia”. La Secretaría del Medio Ambiente planificó los trabajos necesarios, y las playas fueron efectivamente devueltas, limpias, a la población. En este proceso, los desempleados ganaron salarios y salieron del desespero. La población recuperó un espacio de pasatiempo. Los restaurantes y hoteles volvieron a tener clientes. Con los impuestos que pagaron, la prefectura ganó en tributos, pudiendo así resarcirse de lo que gastó en los desempleados en el frente de trabajo. Finalmente, la masa salarial generada, aunque modesta, se tradujo en un mayor consumo de los desempleados dinamizando una serie de actividades económicas en la ciudad, aumentando incluso el empleo formal, que se suponía en un comienzo que pudiera ser afectado.

Con el censo ya montado y la experiencia aprendida, la prefectura avanzó luego con otro frente de trabajo destinado a reducir los riesgos de derrumbes en los cerros mediante obras de micro-drenaje, con efectos similares en cuanto a la mejora en la calidad de vida de todos en la ciudad. Dejaron de derrumbarse los cerros. El programa Fantástico, de la TV Globo, no dio la información, pues cuando no cae un cerro no hay noticias. Pero para quien se preocupa de las formas innovadoras de administrar nuestros escasos recursos, fue una noticia óptima.

En este campo no es necesario reinventar la rueda. Cuando Roosevelt crea el *New Deal*, en 1933, los Estados Unidos tenían 14 millones de desempleados. Con el programa de frentes de trabajo se creó empleo para millones de personas en menos de seis meses. La gestión fue confiada a Harry Hopkins, con base en una estructura flexible de 120 personas y una masa salarial de 22 mil dólares (de la época) al mes. Además de desarrollar un conjunto de obras de infraestructura necesarias para el país y de devolver la dignidad a los desempleados, el programa impulsó la demanda de bienes-salario en la base de la economía, contribuyendo con la superación del estancamiento económico del país. Construían caminos vecinales mejorando la distribución de la producción agrícola, mejoraban la infraestructura escolar, extendían el saneamiento básico, enriqueciendo así al país en su conjunto.

En realidad, la generación de empleos, en tanto motor de arranque de una economía estancada, tiene la virtud de crear el flujo de demanda indispensable para poner en marcha el círculo virtuoso, y de permitir simultáneamente la reducción de las tensiones sociales que se vuelven insoportables. Es el espacio donde lo económico y lo social se pueden articular, uno impulsando al otro. En cierto modo, al converger con acciones complementarias como la promoción de las exportaciones, los programas asistenciales a los más pobres y otros, la generación de empleos se convierte en un eje estratégico para el reimpulso de la economía.

La construcción de viviendas populares, el desarrollo de cinturones verdes, el ordenamiento de la infraestructura urbana, la creación de campañas como la de alfabetización, entre otras iniciativas, deben ser emprendidas para transformar los aproximadamente 5.600 municipios que tenemos en una cantera de actividades. Con ello estaremos simultáneamente creando empleos (aunque temporales), generando ingresos que se convertirán en impulso al consumo en masa, y enriqueciendo la base económica de cada uno de nuestros municipios, además de crear el tan valorado capital social.

¿Por qué tantas iniciativas necesarias y conocidas, y tanta mano de obra parada, no se convierten en empleo? Porque nos quedamos bloqueados en dos problemas: organización y financiamiento.

Ambos requieren ser revisados de manera creativa.

El aspecto organizativo es el más complejo, pues choca frecuentemente con culturas organizacionales poco flexibles. Los grandes proyectos tienen la ventaja de economizar tiempo administrativo de quien toma decisiones, y son adecuados para emprender grandes obras. Con frecuencia tienen preferencia política por el hecho de mostrar una gran viabilidad. Pero para estimular las millones de pequeñas iniciativas que garanticen un barrio arborizado, aguas negras canalizadas, agua limpia, pequeñas obras de infraestructura deportiva en las escuelas, niños bien asistidos, etc., es necesario recurrir a iniciativas extremadamente capilares, que exigen formas de organización flexibles y diferenciadas según la localidad. O sea, la base de la organización del proceso tiene que ser una entidad lo más cercana a la población, la administración local. Requerimos organizar frentes de trabajo, con contratos temporales, mediante consejos de desarrollo local e iniciativas articuladas en cada ciudad.

La ciudad de Mauá aprobó una ley (Ley N° 3.255 de 14 de febrero de 2000) proponiendo la “ejecución de servicios de emergencia y de utilidad pública a través de Frentes de Trabajo, teniendo como objeto el combate al desempleo y el incentivo a la calificación profesional”, apoyándose en el inciso LX del artículo 37 de la Constitución Federal. Básicamente se trata de un contrato anual de trabajo, renovable por un año, con la posibilidad de proponer a una persona por familia, asegurando así un impacto más amplio en términos sociales; se establece que una parte del tiempo implica trabajo y otra parte recalificación profesional. La última apertura de un frente de trabajo tuvo 20 mil postulantes para 600 plazas. Los trabajadores reciben un salario mínimo y tienen un cargo asignado. Esta experiencia es además un ejemplo: está dando resultados tanto en términos de impulso a la economía como en términos de creación de infraestructura y reducción de las tensiones sociales. Mucha gente que participó en los primeros ciclos se encuentra actualmente empleada, pues el empleo, aunque temporal, tiene un fuerte impacto en la autoestima, a lo que también ayuda la formación profesional asociada al empleo.

Hay varios tipos de estructuras organizacionales preexistentes que pueden servir de base al proceso. Uno de los tipos es el de un pacto para el desarrollo local integrado, que puede incluir a los principales actores sociales locales, la administración pública en sus distintos niveles, las empresas, el tercer sector, las organizaciones comunitarias, los sindicatos y las iglesias. Y puede traducirse en consejos o foros locales de desarrollo.

Brasil acumuló en las últimas décadas una base muy significativa de experiencia en materia de organización participativa. La debilidad no ha estado en las iniciativas, sino en su dispersión, escaso apoyo y mal aprovechamiento. Para este tipo de esfuerzo puede movilizarse la capacidad organizativa de las empresas, el conocimiento y dedicación de las organizaciones de la sociedad civil, el marco técnico de las administraciones locales y la capacidad informativa de los medios de comunicación. Estamos en la era de las asociaciones, de la responsabilidad social de las empresas, y de las articulaciones entre las diferentes esferas de la administración pública. Las nuevas tecnologías de información permiten que estas iniciativas sean coordinadas de manera flexible y dinámica. Sin embargo, es preciso tener una visión de conjunto capaz de transformar la dispersión en sinergia. El “norte” de este proceso pudiera estar en el empleo y en los frentes de trabajo.

En todo caso, cualquiera sea la opción en términos de formas organizacionales, atendiendo a la localidad y al tipo de actividad, será necesario que exista voluntad política, y comprender que en una situación de tensión nacional como la que vivimos, con tanta gente desempleada y tantas cosas por hacer, es preciso arremangarse las mangas y darle una oportunidad a las personas de ganarse el pan haciendo cosas útiles.

El segundo problema está en el financiamiento. No se trata aquí de iniciativas de corto plazo que quiebran nuestras finanzas en el mediano plazo. Construir viviendas populares constituye una inversión que se recupera rápidamente mediante la reducción de otros gastos. Es el caso también del saneamiento

básico, de los sistemas descentralizados de salud, etc. Este tipo de iniciativas aumenta la productividad sistémica de los municipios y de la economía en general. En consecuencia, aumenta nuestra capacidad financiera en el mediano plazo. Se trata de un buen negocio para todos, en el mejor sentido del término. Puede ser difícil para una empresa privada tomar la iniciativa individualmente, pues el saneamiento básico, por ejemplo, al hacer la vida más saludable para todos, constituye un bien difuso, que no se vende en una tienda como si fuera una par de zapatos. Puede no ser una iniciativa viable para la administración pública local aislada, presa de las cuentas fiscales. Pero como se trata de inversiones sistémicamente productivas, el retorno es seguro, y debemos promover formas innovadoras de organización y financiamiento que las viabilicen.

La lógica que estamos proponiendo aquí no tiene ninguna pretensión de novedad. Pero sí pretendemos articular los diversos argumentos expuestos. El motor de arranque, sin duda, es la demanda, pues si no hay estímulo a la demanda nos quedamos sin inversiones, y nuestros ahorros continuarían navegando en las esferas de la especulación nacional e internacional. Para estimular la demanda necesitamos generar un flujo de ingresos. Este flujo no deberá crear presiones inflacionarias exageradas, ya que la capacidad productiva instalada está subutilizada y puede responder rápidamente a la presión del consumo. Pero es importante que, además de la asistencia a los más pobres, se genere un flujo de ingresos a través de actividades que organicen a los desempleados en frentes de trabajo, dinamizando la economía en su conjunto, al mismo tiempo que se desarrolla la infraestructura y la productividad sistémica de las economías locales. La organización debe sustentarse en las experiencias de desarrollo integrado descentralizado, pues los frentes de trabajo funcionan a través de organizaciones capilares directamente vinculadas a las necesidades concretas y diferenciadas de las ciudades. El financiamiento debe optar por formas articuladas de co-financiamiento, esperando obtener así un mayor efecto multiplicador de los recursos.

El encadenamiento sugerido anteriormente constituye una propuesta para reimpulsar la economía. No es preciso acertar en todos los aspectos para dinamizar la coyuntura. Tampoco se requiere que se constituya en el motor principal, pues tenemos una maquinaria económica moderna que con estas iniciativas volverá a funcionar. Los otros frentes, tales como el impulso a las exportaciones, la reducción de los intereses cobrados por los intermediarios financieros privados y por los vendedores a crédito, y la formulación de los grandes proyectos con una visión de mediano y largo plazo, continúan siendo esenciales. Pero si no sabemos cómo responder rápidamente a una coyuntura que traba a la economía, y satisfacer los anhelos sociales más apremiantes, no habrá cómo construir los sueños de mediano y largo plazo. Y el empleo es el punto donde las necesidades de la economía (dinamización de la coyuntura), las presiones sociales (generación de ingresos) y las necesidades apremiantes de construcción de infraestructura urbana (viviendas, saneamiento, etc.) encuentran una solución convergente.

## **7. Comunicación y movilización<sup>12</sup>**

Lo poco que existe en términos de comunicación local, como televisoras locales y radios comunitarias, han sido objeto de ataques sistemáticos de los grandes monopolios de los medios de comunicación. El derecho de una comunidad de tener sus propios instrumentos de comunicación es un derecho vital, y su ausencia dificulta poderosamente cualquier iniciativa participativa. El problema incluye tanto la dimensión jurídica (recuperación del derecho) como las soluciones técnicas (soluciones para pequeñas emisoras) y de gestión (gestión en consorcio, soluciones intermedias entre la privatización y la estatización).

Otra iniciativa que debe ser puesta en práctica es el estudio de la realidad local en las escuelas. Hoy en día, los jóvenes no aprenden nada sobre la ciudad donde viven, sobre la cultura de origen de sus inmigrantes, sobre sus problemas económicos y sociales, sobre el medio ambiente local, y así sucesivamente. En cierto modo, se trata de organizar la participación de las escuelas en la red de

información ciudadana, introduciendo en los currículos formales el estudio de la ciudad donde viven los niños. Con ello estaremos impulsando la elaboración de manuales escolares sobre cada ciudad o región, y de atlas locales, de los que se tienen ya varios ejemplos, enriqueciendo la base de conocimiento ciudadano de toda una generación.

Del mismo modo como la Agencia de Noticias de los Derechos de la Infancia (ANDI) articula medios de comunicación, periodistas, ONGs y empresas que informan sobre los problemas del niño y del adolescente, se requiere organizar otras redes temáticas relacionadas con las iniciativas económicas locales, informando sobre experiencias innovadoras y alimentando a los medios de comunicación con contenidos que faciliten la dimensión participativa del ciudadano. No es difícil concebir, tal cual existe el programa “Pequeñas empresas, grandes negocios”, una red de “pequeñas iniciativas, grandes resultados” en línea con las iniciativas comunitarias y las experiencias participativas. En todo caso, es importante recordar que la información sólo adquiere cualidad cuando es regularmente entregada a la luz del día, evaluada, criticada y utilizada, convirtiéndose, por lo tanto, indispensable la existencia de una asociación muy dinámica con los medios de comunicación.

De igual forma, es relativamente simple para una institución de investigación producir información específica. Pero organizar la devolución de la información producida hacia la propia comunidad, hacia los ciudadanos, que son en última instancia los dueños del proceso, es evidentemente más complejo. Se trata de un desafío vital en una era que ha evolucionado hacia la sociedad del conocimiento.

El desafío es enorme. Crear instituciones especializadas que aborden sólo una rebanada de la realidad es relativamente sencillo. Organizar la colaboración y las redes institucionales es bastante más complejo. No obstante, nunca debemos olvidar que para el ciudadano concreto la realidad no puede ser rebanada en sectores: la calidad de vida es un proceso integral.

## Notas

<sup>1</sup> Cuando el crédito es utilizado para financiar iniciativas que reducen gastos, no se comete ninguna “irresponsabilidad”. Un efectivo gasto en saneamiento básico economiza cuatro reales en gastos de salud, permitiendo la recuperación de sobras del dinero gastado. El problema no está en el endeudamiento, sino en el uso productivo del crédito que permita saldar la deuda. En relación con el eventual impacto sobre la inflación, ver los trabajos de Sachs (2004) y el nuestro “Altos juros e descapitalização da economia”, Caros Amigos, enero 2003, también disponible en <http://dowbor.org>. El argumento básico es que en condiciones de capacidad ociosa del aparato productivo, la expansión del crédito no genera presiones inflacionarias. Algunos datos para orientar al lector: la SELIC, tasa de interés referencial de títulos del gobierno, paga 16% de interés al año, el crédito para capital de giro empresarial cuesta alrededor del 30%, para personas naturales, 70%; en el comercio los intereses para compras a plazo fluctúan entre 100% y 250%; el “cheque especial” cobra cerca del 185%; la tarjeta de crédito alrededor del 210%. Como la inflación es del orden del 5 al 7% en el período, se trata de una escandalosa apropiación, por parte de los intermediarios financieros, del ahorro del país, y su consiguiente esterilización como instrumento de desarrollo.

<sup>2</sup> IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) - PNAD 2004, Río de Janeiro 2005, tablas de las páginas 42, 72 y 74; el Informe de la Organización Internacional del Trabajo divulgado en enero de 2006, muestra hasta qué punto se trata de un problema global: “Además, de los más de 2,8 miles de millones de trabajadores en el mundo en 2005, hay 1,4 miles de millones que no gana aún lo suficiente para elevarse a sí mismos y a sus familias por encima de la línea de la pobreza de dos dólares diarios, una cantidad similar a la de hace 10 años, afirma la OIT. ‘El informe de este año demuestra una vez más que el crecimiento económico no es capaz de satisfacer por sí solo las necesidades mundiales de empleo. Esto está retrasando la reducción de la pobreza en muchos países’, dijo el Director General de

la OIT, Juan Somavia. Estamos enfrentando una crisis mundial del trabajo de proporciones enormes, y un déficit de trabajo decente que no se va a resolver sin hacer nada. Son necesarias nuevas políticas y acciones para enfrentar estos problemas”. [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

<sup>3</sup> En esta realidad se encuentra la raíz del 51% de trabajo informal de América Latina: “*The share of informal workers in the non-agricultural labour force ranges from 48 percent in North Africa and 51 percent in Latin America and the Caribbean to 65 percent in Asia and 78 percent in Sub-Saharan Africa*” (United Nations, 2005: 30).

<sup>4</sup> Reunimos aquí algunas sugerencias que han sido presentadas en varios foros de discusión, pues constituyen un conjunto sinérgico, y contribuyen todas a la construcción de una red de apoyo a las iniciativas locales, con sus diversos tipos de tecnologías sociales.

<sup>5</sup> El proyecto fue aprobado por la Fundación Banco do Brasil a fines de 2005, y está en desarrollo. La propuesta técnica puede ser conseguida en el instituto IPSO, [mariane@ipso.org.br](mailto:mariane@ipso.org.br).

<sup>6</sup> Retomamos aquí parte de las sugerencias presentadas en el documento “Sistema local de información”, de septiembre de 2004 (Lassance, Jr. ...[et al], 2004: 135 y ss.).

<sup>7</sup> Un grupo de 22 municipios del Oeste Paranaense desarrolló una metodología de Indicadores Municipales de Calidad de Vida compuesto de 26 indicadores básicos. Con esto, los habitantes podrán votar en función de resultados reales en términos de calidad de vida, y no más en función de cuántas camisetas distribuye el candidato.

<sup>8</sup> Un punto de partida inmediato podría ser la propuesta del presidente Lula de establecer como objetivo para cada municipio el cumplimiento de los ocho objetivos del Milenio, que incluyen 18 metas y 48 indicadores, como forma estandarizada básica de indicadores de la calidad de vida local.

<sup>9</sup> Ver el artículo sobre “Altos juros e descapitalização da economia”, <http://dowbor.org>, bajo *Artigos Online*.

<sup>10</sup> Existen comunidades que se cansaron de esperar. En Pintadas, pequeño municipio del interior de Bahia, el gobierno del estado decidió castigar a la comunidad que eligió como alcaldesa a una representante de los movimientos sociales, y cerró la única agencia bancaria, obligando a la población a viajar hacia las ciudades vecinas para, por ejemplo, recibir la jubilación. La comunidad reunió 10 mil reales, abrió un banco cooperativo informal, y hoy cuenta con 10 millones de reales.

<sup>11</sup> Ver la propuesta más detallada en “Frentes de trabalho: uma proposta que gera emprego, desenvolve infraestruturas, e dinamiza o crescimento”, en <http://dowbor.org>, bajo *Artigos Online*; publicado en Caros Amigos, Año VIII, N° 87, junio de 2004. Los frentes de trabajo ganaron una mala fama en los tiempos en que los coroneles del Nordeste usaban este expediente para realizar obras en sus tierras con pagas miserables. No obstante, trabajando con garantías y cargos asignados, realizando trabajos socialmente útiles y dinamizando la economía mediante el consumo que se genera, estas iniciativas han llegado a ser esenciales para absorber la inmensa masa de desempleo. Las formas de organización pueden ser cooperativas, *mutirões*, iniciativas municipales, consorcios o redes; lo importante es no dejar a las personas en el desespero cuando hay tantas cosas por hacer.

<sup>12</sup> Este aspecto fue desarrollado en forma detallada en el artículo “Informação para a cidadania e o desenvolvimento sustentável”; ver <http://dowbor.org>, bajo *Artigos Online*.

## **Bibliografía**

Anderson, Moji (2000), “Thinking out Loud II: Innovative Case Studies on Participatory Instruments”, Washington, World Bank. Latin America and the Caribbean Civil Society Team (Papers in the Civil Society).

Castells, Manuel (1996), *The Rise of the Network Society*, Oxford, Blackwell Publishers.

- Comunidade Solidária (Brasil) (2001), *Parcerias para o desenvolvimento social*; documento de referência, Brasília, Conselho da Comunidade Solidária, mimeo.
- Cruz, Maria do Carmo Meirelles Toledo (2001), “Consórcios intermunicipais de saúde, educação e assistência social no estado de São Paulo”, en *Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal*, Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz (coord.), São Paulo, Fundação Prefeito Faria Lima. Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Informativo CEPAM, N° 2).
- Central Única dos Trabalhadores (Brasil) (2001), “Ação sindical no espaço local”, São Paulo, Escola Sindical São Paulo (Cadernos de Formação, N° 2).
- Daly, Herman E. y Cobb, John B., Jr. (1994), *For the Common Good: Redirecting the Economy toward Community, the Environment and a Sustainable Future*, Boston, Beacon Press.
- Dib, Maria Augusta M. (2001), “Projetos acadêmico sociais construídos em redes comunicativas”, São Paulo, dissertação de mestrado apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Administração.
- Dowbor, Ladislau (1996), “Urban Children in Distress: Practical Guidelines for Local Action”, en *Journal of the Society for International Development*, Oxford, March.
- \_\_\_\_\_ (2003), *A reprodução social: propostas para uma gestão descentralizada*, Petrópolis, Editora Vozes.
- \_\_\_\_\_ (2005), “Información para la ciudadanía y el desarrollo sustentable”, en *Nueva Sociedad*, N° 196, Caracas, marzo-abril.
- \_\_\_\_\_ (2005), *The Broken Mosaic: for an Economics beyond Equations*, London, Zed Books.
- Drucker, Peter F. (1998), *Emerging Partnerships: New Ways in a New World*, New York, The Peter F. Drucker Foundation for Nonprofit Management.
- Henderson, Hazel (1996), *Building a Win-Win World: Life beyond Global Economic Warfare*, San Francisco, Berrett-Koehler Publishers.
- Kliksberg, Bernardo (1998), *Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos*, São Paulo, Editora Cortez.
- Landim, Leilah; Beres, Neide; List, Regina; y Salamon, Lester M. (1999), “Brazil”, en *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Lester M. Salamon (ed.), Baltimore, Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Lassance, António E., Jr. ...[et al] (2004), *Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Fundação Banco do Brasil.
- Martins, Lilia A. de Toledo Piza (2000), “Gestão pública e democrática: um caminho em construção”, São Paulo, tese de Doutorado em Ciências Sociais, apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- PNUD (2001), *Human Development Report 2001: Making New Technologies Work for Human Development*, New York, PNUD, Oxford University Press.
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Sachs, Ignacy (2004), *Desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado*, Rio de Janeiro, Editora Garamond Universitária.
- Scherer-Warren, Ilse (2002), “Redes e sociedade civil global”, en *ONGs e universidades: desafios para cooperação na América Latina*, Sergio Haddad (org.), São Paulo, Editora Peirópolis.
- Singer, Paul y Souza, André Ricardo de (orgs.) (2000), *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*, São Paulo, Editora Contexto.



- Spink, Peter (org.) (2001), *Alianças na redução da pobreza: possibilidades e alcances*, São Paulo, Fundação Getulio Vargas, Banco Mundial, Fundação Ford.
- Sposati, Aldaiza (2000), Mapa de exclusão/inclusão social de São Paulo, São Paulo, Centro de Estudos de Desigualdades Sócio-Territoriais, <http://www.dpi.inpe.br/geopro/exclusao/mapas.html>.
- Trigiglia, Carlo (2005), *Sviluppo locale*, Roma, Editoriale La Terza.
- United Nations (2005), *The Inequality Predicament: Report on the World Social Situation 2005*, New York, United Nations.
- World Bank (1997), *Indicators and Methods to Measure Participation, Demand Orientation, and Local Organizational Capacity in Community-Driven Projects*, Washington, World Bank. Environment Department. Proceedings presented at the International Workshop of the World Bank, Washington, January 29-31.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?*, Washington, World Bank.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Voices of the Poor: Crying out for Change*, Washington, World Bank.

## **Derecho de acceso a la información: de la fase normativa a la valoración de su impacto \***

**Eduardo Flores-Trejo**

### **Introducción: explosión normativa del acceso a la información en México y en el mundo**

A partir de enero de 2002, con la publicación en el ámbito estatal de la primera Ley de Transparencia e Información Pública, se dio en México una verdadera explosión en el desarrollo y adopción de normas para regular el acceso a la información pública. Hasta abril de 2006, 28 entidades federativas (de un universo de 32), más la federación, contaban con una ley en la materia con distintos grados de alcance y calidad legislativa.

Una tendencia similar se ha dado en el ámbito internacional. De acuerdo con el *Informe global: libertad de información y acceso a registros públicos*, publicado por David Banisar en mayo de 2004 (complementado por seguimientos más recientes efectuados por la red virtual de [freedominfo.org](http://freedominfo.org)), más de 60 países garantizan a sus ciudadanos el derecho a conocer lo relativo a sus entes de gobierno mediante la promulgación de ordenamientos legales. Lo realmente sorprendente es que, a pesar de que el derecho a la información, en su sentido amplio, fue reconocido desde 1948 en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (artículo 19), más de la mitad de esas leyes han sido promulgadas apenas en los últimos 10 años.

En Latinoamérica son por lo menos seis los países en que está ya en vigencia una ley de acceso a la información<sup>1</sup>, y muchos más cuentan con iniciativas actualmente bajo discusión.

En medio de esta vorágine, se torna necesario examinar los logros obtenidos hasta la fecha en cuanto al ejercicio de este derecho.

Mediante un enfoque centrado en la experiencia mexicana, el presente artículo pretende:

- Bosquejar los elementos mínimos esenciales que debe contener todo cuerpo normativo de acceso a la información a fin de garantizar la protección de este derecho.
- Presentar herramientas alternas a las tradicionales para evaluar el impacto de la aplicación efectiva de este tipo de normas en aspectos de gobernabilidad.

La aproximación a estos temas se aborda sobre la base de tres observaciones que se pueden sintetizar de la siguiente forma:

- 1) La ley de acceso a la información es el instrumento para un fin y no el fin en sí mismo.
- 2) Es necesario exigir estándares mínimos a incluir en toda ley de acceso a la información, de acuerdo con principios reconocidos por organismos internacionales.
- 3) La evaluación de la efectividad de una ley de acceso a la información se debe ampliar a indicadores de impacto puntual sobre elementos de gobernabilidad.

El presente artículo se enfoca principalmente a evaluar la tercera de estas observaciones. Comencemos con el desarrollo de cada una de ellas.

### **Primera observación: la ley como medio y no como fin**

Por derecho de acceso a la información se entiende “la prerrogativa de la persona a acceder a datos, registros y todo tipo de información en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones que establezca la ley” (Villanueva, 2003). Sus principales objetivos son básicamente tres:

- Reducir la corrupción al fomentar la transparencia de las acciones de gobierno.

---

(\*) Versión revisada del documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santiago, Chile, del 18 al 21 de octubre de 2005.

Título original: “Perfeccionamiento y clasificación de las leyes de transparencia y acceso a la información”.

- Fomentar la toma de decisiones públicas con base en criterios no arbitrarios, consensuados con las partes interesadas, y fundamentadas en argumentos lógicos que procuren el uso eficiente de los recursos públicos.

- Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos<sup>2</sup>.

La ley por sí misma no ayuda a alcanzar ninguno de los tres objetivos anteriores. Es sólo el primer paso hacia el ejercicio de un derecho que en la mayoría de los países de Latinoamérica ha estado severamente limitado en la práctica. En México, el derecho a la información se consagró en la Constitución Política desde 1977, mas no representó necesariamente un avance en el tema, sino hasta que fue reglamentado 25 años después por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. De hecho, en más de una ocasión se han aprobado y promulgado leyes de acceso a la información estatales que no pasan de ser una mera simulación, y ayudan, paradójicamente (o intencionalmente), a perpetuar la opacidad en que se manejan las entidades públicas. Incluso, leyes correctamente desarrolladas desde el punto de vista de su contenido y alcance, pueden ser totalmente inoperantes en la práctica si no participan grupos de interés ciudadano en el seguimiento de su cumplimiento. ¿Cómo reconocer entonces aquellas iniciativas de ley o cuerpos normativos que más que facilitar el acceso a la información lo obstaculizan? La siguiente sección proporciona información en respuesta a esa pregunta.

### **Segunda observación: elementos mínimos esenciales de toda ley de acceso a la información**

Para evitar que la transparencia se convierta en la práctica en una simple apariencia, es necesario verificar que las leyes de acceso a la información cumplan con principios básicos establecidos y reconocidos por diversas instituciones internacionales como la Organización de Estados Americanos, y organismos especializados como Article 19.

En este sentido, se cita el estudio “Decálogo del marco normativo del derecho de acceso a la información pública”, y su segunda edición bajo el título “Derecho de acceso a la información pública en México: indicadores legales”, preparados en noviembre de 2004 y agosto de 2005, respectivamente, por la ONG Libertad de Información - México, A.C. ([www.limac.org.mx](http://www.limac.org.mx)) y Proyecto Atlatl ([www.atlatl.com.mx](http://www.atlatl.com.mx)). Con el propósito de presentar un *ranking* y análisis comparativo de la normativa jurídica en relación con el acceso a la información imperante en México, estos documentos recogieron en 17 indicadores los estándares y principios legales fundamentales reconocidos internacionalmente en la materia, a saber:

- *Sujetos obligados*: la ley debe contener un catálogo de los sujetos obligados por la misma. En principio, todo sujeto que ejerza gasto público tendrá la obligación de rendir cuentas en cuanto al uso que haga de esos recursos. Entre más sujetos queden determinados, la ley será más eficaz.

- *Definiciones*: la ley tiene que contener un glosario de definiciones que permita entender la lógica jurídica en que deben aplicarse sus diversos conceptos. Por tal motivo se busca que cada una de las definiciones sea clara y precisa.

- *Interpretación*: en este indicador se deben manejar tres aspectos importantes para hacerlo operativo: a) tratados y convenios internacionales como referentes de interpretación, b) facultad del órgano garante de interpretar la ley en el ámbito de su exacta observancia, y c) favorecer el principio de publicidad de los sujetos obligados en la interpretación de la ley.

- *Información de oficio*: existe cierta información que es de interés general y cuyo acceso a ella no depende de una solicitud expresa. Bajo el principio de máxima publicidad, el legislador debe establecer la mayor cantidad de información disponible de manera oficiosa.

- *Límites al derecho de acceso a la información*: no toda la información que esté en posesión de los sujetos obligados es pública. Esto se debe a la sensibilidad de cierta información, cuyo costo de divulgación pudiere poner en riesgo algún interés general tutelado. Se otorga el mayor puntaje a la ley que contemple el menor número de límites de acceso a la información.

- *Versiones públicas*: en la medida que las leyes en la materia establezcan la posibilidad de elaborar versiones públicas de aquella información que no debe difundirse abiertamente, mejor será la disposición de apertura y rendición de cuentas.

- *Máxima publicidad*: esta máxima implica que todo sujeto obligado ponga a disposición de toda persona la información que tiene en su posesión.

- *Principio de prueba de daño*: la autoridad debe fundamentar y motivar la decisión de catalogar determinada información como de acceso restringido con base en tres elementos: a) la información se encuentra prevista en alguno de los supuestos de excepción, b) la liberación de la información puede amenazar efectivamente un interés público protegido por ley, y c) el daño que puede producirse con la liberación de la información es mayor que el interés público de conocerla.

- *Gratuidad de la información*: toda información que esté en posesión de los sujetos obligados por ley es considerada como un bien público, por lo tanto, quien desee ejercitar este derecho debe tener acceso a la información de manera gratuita, sin que esto impida al sujeto obligado el poder cobrar una cuota de recuperación por la reproducción de la información.

- *Período de reserva*: el período de reserva es el tiempo durante el cual la información que fue catalogada como reservada deberá permanecer con tal carácter. El referente que se utiliza como plazo máximo es de 12 años.

- *Formas de solicitud de acceso a la información*: las formas de acceso a la información pública deben ser amigables, y los plazos de respuesta cortos para socializar este derecho.

- *Habeas data*: a la par de permitir el derecho de acceso a la información, deben protegerse datos personales que pudiera contener la información solicitada.

- *Órgano garante*: es el órgano creado para garantizar el libre ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Es preferible que sea un ente con autonomía constitucional, a fin de que pueda conocer cualquier controversia que se suscite entre los sujetos obligados y las personas en el momento de ejercitar su derecho.

- *Afirmativa ficta*: cuando un solicitante realiza una solicitud de acceso a la información ante los sujetos obligados y los mismos por omisión o negligencia dejan de contestarla en tiempo y forma, se entiende que la respuesta se dio en sentido afirmativo por la ficción que contempla la ley.

- *Vías de impugnación*: otro factor que determina la fuerza de las leyes de acceso a la información depende del procedimiento que se haya establecido para la defensa de este derecho. La premisa es que prevalezca el principio de sencillez del procedimiento que motive el seguimiento de los casos por parte del particular.

- *Formas de control de la ley*: las leyes de acceso a la información pública deben contener un catálogo de responsabilidades en que puedan incurrir los servidores públicos que incumplan la ley a fin de inhibir su incumplimiento.

- *Ámbito temporal*: la *vacatio legis* es el período entre la publicación de una ley y su entrada en vigor. En la medida que los componentes de la ley vayan entrando en vigor de forma ordenada se logrará su mejor implementación.

En la descripción metodológica del estudio en cuestión se presentan las definiciones detalladas de cada uno de los 17 indicadores, las respectivas tablas de sus contenidos temáticos y la explicación de su ponderación. La identificación de estos principios pretende servir de referente técnico-jurídico para aquellos países o entidades subnacionales, cuando sea pertinente, que no cuentan aún con una legislación de acceso a la información y que pueden integrar lo mejor de las experiencias adquiridas en el tema. En el caso de aquellos países que tienen ya normado el derecho de acceso a la información, este análisis puede apoyar la identificación de potenciales áreas de reformas legislativas que optimicen su implementación. El estudio se encuentra disponible, en su segunda edición, en el sitio [www.limac.org.mx](http://www.limac.org.mx).

### **Tercera observación: cómo evaluar el impacto de la instrumentación de una ley de acceso a la información**

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI) y sus contrapartes estatales (donde existen) han recurrido a utilizar como principal indicador del impacto de las leyes de acceso a la información en México, el número de solicitudes de información presentadas ante entes de gobierno. Sin duda, ésta es una aproximación que puede sugerir o identificar aspectos favorables de su implementación. Por ejemplo, la presunción ha sido que un número creciente de solicitudes de información refleja una ciudadanía más consciente de la existencia y ejercicio de este derecho. Lo anterior, se supone asimismo, se traduce en entidades públicas más transparentes al estar sujetas a un mayor escrutinio público en cuanto a su desempeño y al ejercicio del gasto público a ellas asignado.

En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental entró en vigor el 12 de junio de 2002. Un año después, dio inicio la prerrogativa para presentar solicitudes de acceso a la información o de acceso y corrección de datos personales. De entonces a la fecha (6 de abril de 2006), el órgano regulador de su cumplimiento en las dependencias y entidades de la administración pública federal, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), había registrado un total acumulado de 128.258 solicitudes de información, desglosadas de la siguiente forma (ver Tabla N° 1). De junio a diciembre de 2003: 24.097; de enero a diciembre de 2004: 37.732; de enero a diciembre de 2005: 50.127, y de enero al 6 de abril de 2006: 16.302.

**Tabla N° 1**  
**Solicitudes de información presentadas de junio de 2003 al 6 de abril de 2006**  
**ante dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal en México**

Concepto	2003	2004	2005	2006	Total
Solicitudes electrónicas	22.266	34.700	47.874	15.634	121.051
Solicitudes manuales	1.831	3.032	2.253	668	7.207
<b>Total</b>	<b>24.097</b>	<b>37.732</b>	<b>50.127</b>	<b>16.302</b>	<b>128.258</b>

Fuente: <http://www.ifai.org.mx>.

El crecimiento ha sido exponencial y mayor al ocurrido en países desarrollados que cuentan con una ley sobre la materia; pero ¿son estos números significativos? Por ejemplo, para un país de más de 100 millones de habitantes (97.483.412 de acuerdo con el último censo demográfico del año 2000), las 50.127 solicitudes de información en 2005 podrían parecer un número pequeño: alrededor de una por cada 2.000 habitantes. Como toda evaluación cuantitativa, esta información es poco útil para determinar lo positivo o negativo de la misma sin un punto de comparación. Es decir, el valor de esta información puede ser más fácilmente apreciado si se coteja con otras experiencias, particularmente aquellas del ámbito internacional. Citemos a continuación algunas de ellas.

#### **a) Acceso a la información en los Estados Unidos**

De acuerdo con un estudio publicado en mayo de 2005 por la Contraloría General de los Estados Unidos (*Government Accountability Office*), el número total de solicitudes presentadas bajo el amparo de la Ley de Acceso a la Información (*Freedom of Information Act*) de dicho país fue de cerca de cuatro millones (3.931.000) en el 2004. El estudio se centró en la información proporcionada por tan solo 25 instituciones públicas. La mayoría de esas solicitudes fueron hechas al sistema de seguridad social, tal como en el caso de México, pero en menor proporción. El número total de peticiones de información realizadas en el 2004 en los Estados Unidos representó un aumento del 25% en comparación al año anterior. El incremento significativo de solicitudes para el 2004 es la continuación

de una tendencia vista desde años anteriores. Por ejemplo, si se toma en cuenta el aumento por un período de dos años, del 2002 al 2004, éste fue de un exorbitante 71%.

#### **b) Acceso a la información en Canadá**

En Canadá, donde la ley entró en vigor en 1984, se anticipó en un inicio un número aproximado anual de 50.000 peticiones de información. Sin embargo, las expectativas resultaron estar muy alejadas de la realidad. En el primer año de vigencia de la ley de acceso a la información de Canadá (*Access to Information Act*), las solicitudes totalizaron 2.229. Aun actualmente, si se equiparara el número de peticiones efectuadas en los Estados Unidos en el 2004, en proporción a la población, se debieron haber recibido 400.000 solicitudes en Canadá. Sin embargo, sólo fueron presentadas alrededor de 29.000.

#### **c) Inferencias preliminares**

En síntesis, utilizando únicamente el número de solicitudes como criterio para determinar la aparente apertura de las entidades de gobierno al escrutinio público, México parece estar a años luz (en sentido negativo) de los Estados Unidos, pero aventaja en números absolutos a Canadá (un país con la tercera parte de la población de México: 32,2 millones). La conclusión aparente: las instituciones públicas en México son más transparentes que sus contrapartes en Canadá, es, bajo cualquier perspectiva, errónea. De hecho, según los resultados del último Índice de Percepción de la Corrupción, de Transparencia Internacional, el correspondiente al 2005, Canadá es un país donde se perciben menores niveles de corrupción que incluso en los Estados Unidos. Específicamente, Canadá ocupó el lugar 14 con una calificación de 8,4 sobre 10 en el índice de Transparencia Internacional de 2005, mientras que los Estados Unidos se ubicaron tres lugares más abajo, con una calificación de 7,6.

En cuanto a niveles de transparencia de las entidades públicas, la realidad, entonces, parece ser un poco más compleja de discernir. La respuesta a la pregunta “¿Conlleva un incremento constante en el número de solicitudes de información una mayor apertura y transparencia en los organismos de gobierno?” no puede ser siempre afirmativa. Podría incluso reflejar circunstancias totalmente opuestas. A través de un ejemplo se puede ilustrar mejor tal situación.

#### **d) Caso hipotético**

Asuma que acaba de ser nombrado al frente del Departamento de Administración Tributaria de su país, y en una de las primeras reuniones con el personal a su cargo se le informa que el año pasado recibieron de una sola persona cerca de 4.500 peticiones de información. Para poder responder de forma oportuna a estas solicitudes, su antecesor designó a un equipo de trabajo de 10 personas para atender exclusivamente estas solicitudes. Como resultado de ello, se han entregado al solicitante más de 234.000 páginas de información.

Aun así, a su equipo de trabajo le ha sido imposible manejar tal número de solicitudes sin incurrir en serios retrasos para su entrega, por lo cual el solicitante ha presentado 2.679 quejas en contra del Departamento.

El costo para el Estado ha sido enorme. El Departamento de Administración Tributaria ha calculado que el atender las 4.500 solicitudes ha representado un costo para el gobierno de alrededor de 300 dólares por solicitud (1.350.000 en total si se multiplica por las 4.500 solicitudes). El solicitante ha pagado las tarifas que por ley está obligado a cubrir, pero éstas son mínimas en comparación al costo real de localizar y entregar la información (recordemos que, por lo general, las leyes de acceso a la información no obligan al peticionario a sufragar gastos del tiempo de búsqueda de los datos; sólo los costos de reproducción). Por ello, su Departamento recupera una fracción muy pequeña de los gastos en que incurre.

Brindemos ahora un poco más de elementos de este caso:

- El solicitante, quien ha dado a conocer su identidad, es un abogado fiscal.

- Ha utilizado la información que recibe del Departamento de Administración Tributaria para elaborar un boletín que vende a los contribuyentes.

Las siguientes preguntas surgen de forma inmediata:

- ¿Es éste un abuso de las prerrogativas otorgadas por la Ley de Acceso a la Información?
- ¿Debe el Estado, y específicamente los contribuyentes, “subsidiar” una iniciativa comercial bajo los derechos otorgados por la Ley de Acceso a la Información?
- ¿Deben las entidades de gobierno cobrar o simplemente negarse a atender solicitudes que parezcan ser triviales?
- ¿Cómo se puede proteger a las entidades públicas de este tipo de cargas?

Este NO es un caso hipotético; fue bastante real y se presentó ante el Servicio de Administración Tributaria de Canadá (*Revenue Canada Taxation*) en 1992. La respuesta instintiva a negar la información, aunque entendible, no fue la opción adoptada. Se reconoció que una solución real y de fondo a este problema implicaba eliminar los incentivos para este tipo de solicitante “emprendedor”. Es decir, las entidades de gobierno en posesión de información que la ciudadanía tiene el derecho e interés de conocer deben facilitar su acceso y difusión mediante la mejora de sus sistemas de administración y divulgación de archivos. Eso fue lo que se hizo en Canadá en lugar de establecer restricciones al ejercicio del derecho de acceso a la información. Y es aquí donde se vincula este caso con el enunciado que generó su exposición. El que haya un número alto y ascendente de solicitudes de información puede ser el reflejo de sistemas pobres de manejo y entrega de información pública. En otras palabras, si la información fuera más fácilmente accesible, no sería necesario que la ciudadanía tuviera que preguntar por ella de forma constante y ascendente.

No es el objeto de este breve análisis insinuar que el número de solicitudes de información recibidas no tiene utilidad alguna como indicador para definir estrategias públicas. En países con una tradición de poca apertura al escrutinio externo y la participación ciudadana, esta metodología puede ser bastante legítima en los primeros años de vigencia de la ley, en que se espera, efectivamente, un uso extendido del instrumento legal, pero no es conveniente utilizarla como método exclusivo de valoración en el mediano y largo plazo por las razones antes expuestas.

#### **e. Otros indicadores**

Para analizar la efectividad en la instrumentación de una ley de acceso a la información, se sugiere extender la valoración a otro tipo de indicadores. Un grupo de ellos son los indicadores de gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial publicados bianualmente desde 1996 (su última actualización, correspondiente al índice 2004, fue presentada en mayo de 2005). En el 2004, estos indicadores se basaron en cientos de variables individuales que miden percepciones de calidad gubernativa extraídas de 37 fuentes de datos contruidos por 32 organizaciones. Su objetivo es el de ubicar la posición de cada uno de los 209 países que forman parte de este estudio, en relación con otros, en seis dimensiones claves de calidad institucional o gobernabilidad, a saber:

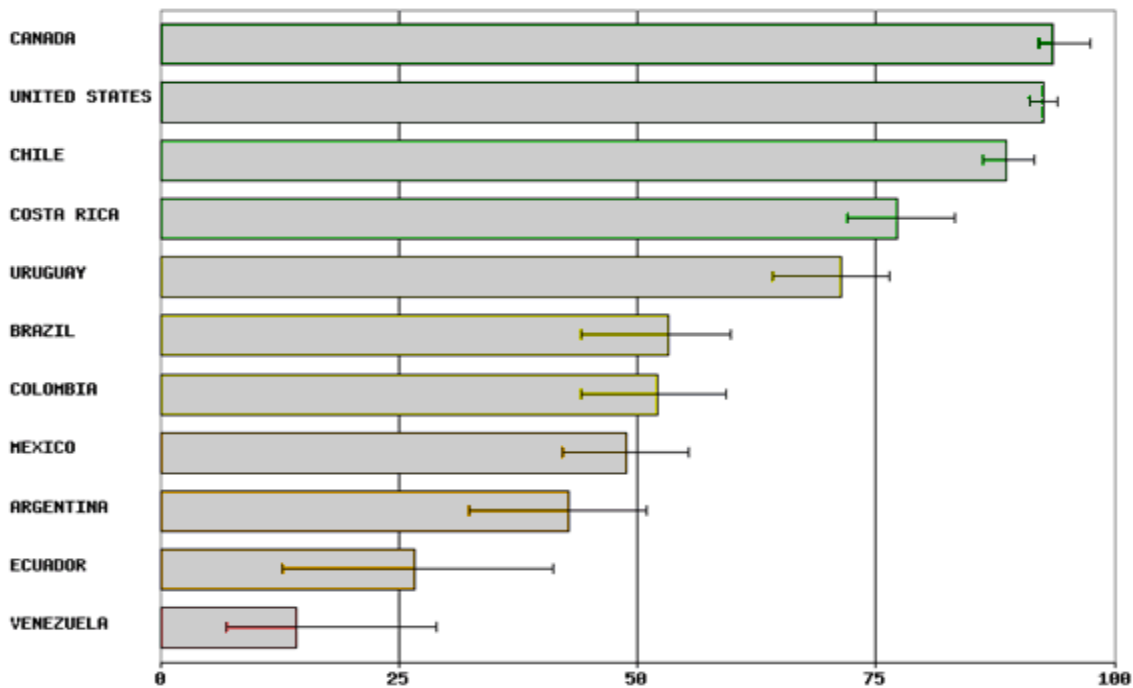
- Voz y rendición de cuentas: mide derechos humanos, políticos y civiles.
- Estabilidad política y ausencia de violencia: mide la posibilidad de amenazas violentas a, o cambios en, el gobierno, incluyendo el terrorismo.
- Efectividad gubernamental: mide la competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de servicios públicos.
- Calidad regulatoria: mide la incidencia de políticas hostiles al mercado.
- Estado de derecho: mide la calidad del cumplimiento de contratos, la policía, y las cortes, incluyendo la independencia judicial, y la incidencia del crimen.
- Control de la corrupción: mide el abuso del poder público para el beneficio privado, incluyendo la corrupción menor y en gran escala (y la captura del Estado por las élites).

Las mejoras potenciales, de niveles bajos a intermedios, en cualquiera de los seis aspectos por ellos medidos pueden repercutir positivamente en el ingreso per cápita de un país (se estima que es factible duplicarlo o triplicarlo), y reducir tasas de mortalidad infantil y analfabetismo en el largo plazo. Algo fundamental, de acuerdo a las conclusiones de sus autores, es que el nexo de causalidad va en la siguiente dirección: de buena gobernabilidad a mayor desarrollo económico, y no al revés. Es decir, la buena gobernabilidad no es monopolio de los países ricos (como lo veremos más adelante), sino que es factible que los países en vías de desarrollo, mediante voluntad política y compromiso para avanzar en estos rubros, logren crecer considerablemente más rápido (en períodos relativamente cortos de diez años) que otros que no los abordan.

Progresos relativamente modestos (de una desviación estándar) en los niveles de gobernabilidad, particularmente en el componente de “control de la corrupción”, por citar un ejemplo, pueden provocar que un país como Honduras pase a los niveles de desarrollo económico de Lituania, o del rango de Lituania al de Portugal, o del de este último país al progreso de economías avanzadas como la de Finlandia.

Tomemos ahora el *ranking* de México en dos de los seis indicadores de gobernabilidad del Instituto del Banco Mundial, de acuerdo con su última edición (ver Gráficos Nos. 1 y 2). En ambos, el país se ubica en los últimos lugares de los once países que conforman la muestra regional seleccionada (Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Estados Unidos, México, Uruguay y Venezuela).

**Gráfico N° 1**  
**Control de la corrupción (comparación regional)**

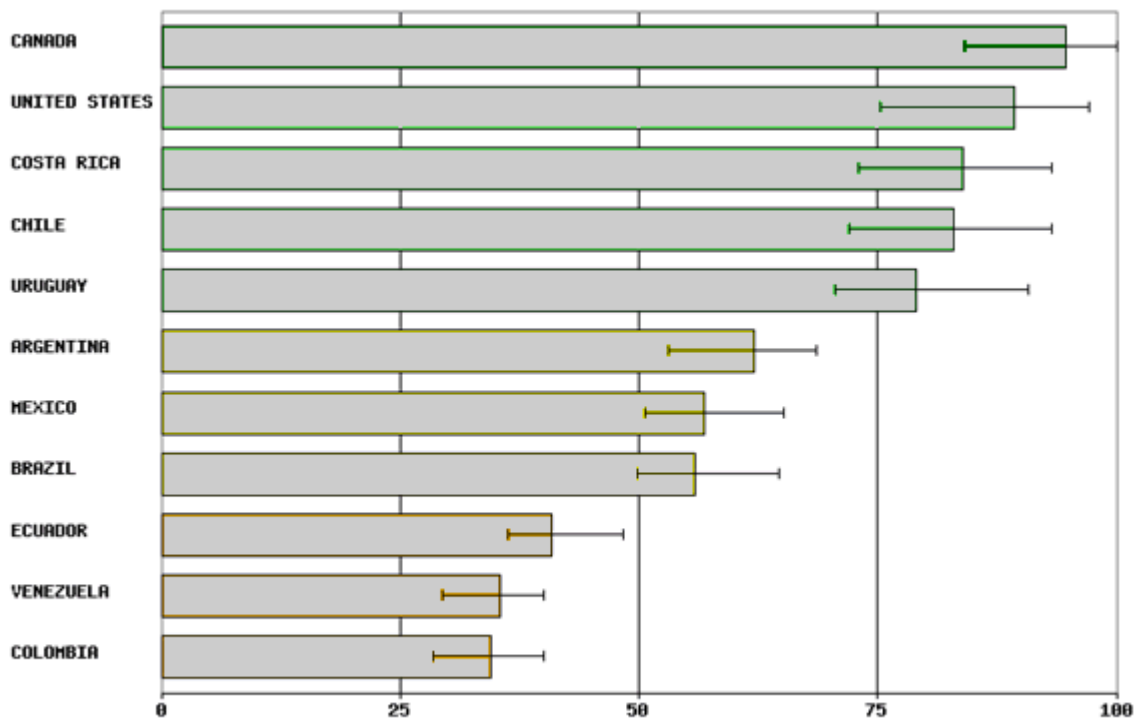


Ranking de percentiles por país (0 - 100)

Fuente: Kaufmann, D.; Kraay, A.; y Mastruzzi, M. (2005), Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004 (<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html>).



**Gráfico N° 2**  
**Voz y rendición de cuentas (comparación regional)**



Ranking de percentiles por país (0 - 100)

Fuente: Kaufmann, D.; Kraay, A.; y Mastruzzi, M. (2005), *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004* (<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html>).

Los entes responsables de medir el impacto del derecho de acceso a la información en México podrían reorientar parte de su atención hacia este tipo de datos, pues es a través de la implementación efectiva de esta prerrogativa que se esperarían avances significativos en este tipo de indicadores y en otros tales como Estado de derecho y eficiencia gubernamental, que pueden resultar en un progreso significativo en materia de desarrollo económico. Existen ejemplos de casos exitosos en otras latitudes que parecen validar la tesis de cambios factibles en el mediano y largo plazo.

**f. Caso ilustrativo de Singapur**

Al ascender Lee Kwan-Yew como primer ministro de Singapur en 1959 (ocupó el cargo hasta 1990; su hijo funge actualmente como primer ministro), su país tenía un producto interno bruto per cápita de sólo \$400, inferior al de la gran mayoría de los países latinoamericanos. Varios aspectos, no sólo de carácter económico, demostraban que Singapur era un país bastante rezagado. Aún ahora existen vestigios de la falta de educación cívica que reinaba en Singapur menos de cuatro décadas atrás, y que mediante estrictos estándares de conducta y la imposición de severas sanciones (algunas de ellas reñidas con el respeto a los derechos humanos) han logrado superarse. Por ejemplo, aunque no es ya un problema común, los elevadores en los edificios de departamentos están equipados con detectores de orina que al activarse toman fotos del trasgresor de esta norma y cierran sus puertas hasta el arribo de la policía. La multa impuesta equivale a \$1.200, como también las hay por escupir o fumar en sitios públicos (\$300), tirar basura (\$600), o vender goma de mascar (\$1.600). En la actualidad, Singapur tiene uno de los ingresos per cápita más altos del mundo, y en cinco de los seis indicadores del Instituto

del Banco Mundial (la excepción obvia, por no ser precisamente una democracia, es la de “voz y rendición de cuentas”) ocupa los primeros lugares internacionales.

Si se toma como base el año 1980 (ver Tabla No. 2), el PIB per cápita de México y Singapur eran muy similares. Sin embargo, mientras que en México se ha logrado un modesto avance en esta categoría en los últimos 25 años, Singapur ha experimentado una evolución vertiginosa al haberlo más que quintuplicado (de \$5.076 en 1980 a \$28.228 en el 2005). El haber mejorado significativamente en cinco de las seis dimensiones de gobernabilidad identificadas por el Instituto del Banco Mundial no es probablemente la única razón de dicho crecimiento, pero sin duda ha tenido un papel clave en ese proceso.

**Tabla N° 2**  
**Contraste en la evolución del PIB per cápita**  
**(basada en la paridad del poder adquisitivo, US\$)**

<b>Año</b>	<b>México</b>	<b>Estados Unidos</b>	<b>Singapur</b>
1980	4.136,1	12.104	5.076,3
1981	4.806,1	13.439	5.801,2
1982	4.981,5	13.849	6.296,0
1983	4.853,7	14.911	6.989,1
1984	5.107,8	16.439	7.707,8
1985	5.288,5	17.482	7.803,0
1986	5.101,4	18.320	8.165,6
1987	5.226,6	19.283	9.067,1
1988	5.368,5	20.577	10.204,9
1989	5.695,1	21.904	11.274,4
1990	6.098,4	22.921	12.399,1
1991	6.456,6	23.370	13.438,6
1992	6.719,9	24.377	14.236,9
1993	6.882,9	25.275	16.007,2
1994	7.209,1	26.526	17.647,4
1995	6.780,8	27.420	18.865,8
1996	7.155,1	28.638	19.957,7
1997	7.655,7	30.062	21.289,8
1998	8.017,7	31.298	20.613,0
1999	8.311,7	32.787	22.185,0
2000	8.963,8	34.344	24.097,3
2001	8.983,4	35.067	23.540,3
2002	9.066,0	35.951	24.208,7
2003	9.214,2	37.353	24.495,1
2004	9.666,3	39.498	26.799,2
2005	10.090,4	41.557	28.227,9

Fuente: International Monetary Fund (2006), *World Economic Outlook*.

## **Conclusiones**

De las ideas y argumentos antes expuestos se desprenden conclusiones ligadas a las tres aseveraciones con que iniciamos el análisis de los temas abordados:

1) La mera adopción de una ley de acceso a la información no asegura la protección del derecho que tutela. Aunque parezca a todas luces obvio, su promulgación es tan solo un primer paso que dista mucho, a falta de un seguimiento constante, de consolidar el ejercicio de acceso a la información

pública. En casos extremos, el contenido de una norma jurídica podría incluso “legalizar” la falta de apertura de las instituciones públicas al no contar con estándares mínimos.

2) La experiencia mexicana demuestra la existencia de una heterogeneidad significativa en los diversos rubros que integran la ley federal y los ordenamientos estatales en esta incipiente materia, de ahí la conveniencia de compilar sus valores básicos de referencia. Los elementos esenciales de todo ordenamiento jurídico en esta materia pueden englobarse en 17 principios consagrados por estándares internacionales. En la medida que una ley de acceso a la información cumpla con ellos, mejores serán las posibilidades de que en la práctica se consolide esta prerrogativa.

3) Concentrar la evaluación del impacto social de una ley de acceso a la información con base en el número de solicitudes de información recibidas se percibe como simple y fuera de foco. La valoración se debe ampliar a indicadores de impacto puntual sobre elementos de gobernabilidad. En la medida que los organismos rectores del acceso a la información en México u otros países dirijan sus esfuerzos a evaluar el impacto de las legislaciones en la materia con respecto a este tipo de indicadores, se estarían acercando a promover uno de los principales, sino el más importante objetivo de este derecho, el de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Experiencias de otros países, como Singapur, demuestran la importancia de percibir el derecho de acceso a la información como un instrumento y no como un fin, al que se le debe dar seguimiento a través de otras herramientas a las empleadas tradicionalmente hasta ahora. Es decir, la promoción del acceso a la información debe verse desde una perspectiva más amplia, no sólo con el fin inmediato de transparentar al Estado (o, mucho más micro, de estimular el número de solicitudes de información), sino también con el propósito de influir en políticas de desarrollo económico de alto impacto.

## Notas

<sup>1</sup> Panamá: Ley N° 6, de Transparencia en la Gestión Pública (promulgada el 22 de enero de 2002).

México: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (promulgada el 11 de junio de 2002).

Perú: Ley N° 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública (promulgada el 2 de agosto de 2002).

Ecuador: Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (promulgada el 10 de mayo de 2004).

Colombia: Ley N° 57 por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales (promulgada el 5 de julio de 1985).

República Dominicana: Ley General de Libre Acceso a la Información Pública (promulgada el 28 de julio de 2004).

<sup>2</sup> Este último objetivo no siempre es tan claro y, sin embargo, es tan relevante como los otros dos, pues para el ciudadano común puede tener un impacto mucho más directo. Imaginemos, por ejemplo, al padre de familia interesado en registrar a su hijo(a) en una escuela pública. Entre algunos datos fundamentales, podrá estar interesado en conocer la evaluación de la escuela en comparación con otras, la preparación de los maestros que en ella laboran y la eficiencia terminal de sus alumnos (Villanueva, 2003).

## Bibliografía

Association of Certified Fraud Examiners (2004), Report to the Nation on Occupational Fraud and Abuse, Austin, ACFE, <http://www.cfenet.com/report>, 15-04-2006.

Banisar, David (2004), The Freedominfo.org Global Survey: Freedom of Information and Access to Government Record Laws around the World, Budapest, [http://www.freedominfo.org/documents/global\\_survey2004.pdf](http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2004.pdf), 15-04-2006.

- Chirino Sánchez, Alfredo (2005), *Ley modelo de acceso a información administrativa para la prevención de la corrupción*, Washington, OEA. Departamento de Asuntos Jurídicos Internacionales,  
[http://www.oas.org/juridico/spanish/preventivas/guate\\_docs/dr\\_alfredo\\_chirino\\_sánchez.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/preventivas/guate_docs/dr_alfredo_chirino_sánchez.htm), 15-04-2006.
- Grace, John W. (1992), *Annual Report: Information Commissioner 1991-1992*, Ottawa, Office of the Information Commissioner of Canada, [http://www.infocom.gc.ca/reports/pdf/OIC91\\_2E.pdf](http://www.infocom.gc.ca/reports/pdf/OIC91_2E.pdf), 15-04-2006.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (México) (2006), *Estadísticas del sistema de solicitudes de información*, México, IFAI, <http://www.ifai.org.mx/textos/stats.xls>, 15-04-2006.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Dirección General de Vinculación con Estados y Municipios (México) (2005), *Estudio comparativo de leyes de acceso a la información pública*, México, IFAI, [http://www.ifai.org.mx/text/eym/estudio/Estudio\\_comparativo\\_leyes.zip](http://www.ifai.org.mx/text/eym/estudio/Estudio_comparativo_leyes.zip), 15-04-2006.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (México) (2001), *XII Censo general de población y vivienda 2000*, Aguascalientes, INEGI, <http://www.inegi.gob.mx/est/default.asp?c=701>, 15-04-2006.
- International Monetary Fund (2006), *World Economic Outlook: Globalization and Inflation*, Washington, IMF, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/01/index.htm>, 15-04-2006.
- Kaufmann, D.; Kraay, A.; y Mastruzzi, M. (2005), *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*, Washington, World Bank Institute, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html>, 15-04-2006.
- Koontz, Linda D. (2005), *Information Management: Implementation of the Freedom of Information Act*, Washington, Government Accountability Office, <http://www.gao.gov/new.items/d05648t.pdf>, 15-04-2006.
- Libertad de Información-México; Innovación México; y Proyecto Atlatl (2004), *Decálogo del marco normativo del derecho de acceso a la información pública*, México, LIMAC, Proyecto Atlatl, [http://www.atlatl.com.mx/docs/Decalogo\\_AccesoInformacion.pdf](http://www.atlatl.com.mx/docs/Decalogo_AccesoInformacion.pdf), 15-04-2006.
- Libertad de Información-México; y Proyecto Atlatl (2005), *Derecho de acceso a la información pública en México: indicadores legales*, México, LIMAC, Proyecto Atlatl.
- Mendel, Toby (1999), "The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation", London, Article 19 (International Standards Series), <http://www.article19.org/pdfs/standards/righttoknow.pdf>, 15-04-2006.
- Reid, John M. (2005), *Remarks to the Third International Conference of Information Commissioners in Cancun (Mexico)*, Ottawa, Office of the Information Commissioner of Canada, <http://www.infocom.gc.ca/speeches/speechview-e.asp?intSpeechId=110>, 15-04-2006.
- Statistics Canada. Demography Division (2005), *Canada's Population Clock*, Ottawa, Statistics Canada, <http://www.statcan.ca/english/edu/clock/population.htm>, 15-04-2006.
- Transparency International (2004), *Índice de percepción de la corrupción 2004*, Berlín, TI, [http://www.transparency.org/content/download/1529/7962/file/medai\\_pack\\_es.pdf](http://www.transparency.org/content/download/1529/7962/file/medai_pack_es.pdf), 15-04-2006.
- Villanueva, Ernesto (2003), *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica: estudio introductorio y compilación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

## **La externalización de servicios públicos en España: la necesidad de repensar una nueva gestión pública planificada, controlada y evaluada**

**Carles Ramió Matas y Oriol García Codina**

### **Introducción**

La externalización<sup>1</sup> constituye una forma de gestión estratégica encaminada a la modernización de la gestión pública tradicional. Actualmente, forma parte de un *corpus* heterogéneo de perspectivas modernizadoras denominado Nueva Gestión Pública (Ramió, 2001; Consejo Científico del CLAD, 2004). Dicha externalización está replanteando la forma en que se prestan los servicios públicos y, por consiguiente, las características de las administraciones públicas. Mientras que a lo largo del siglo XX en Europa Occidental se operó el cambio de un Estado liberal, no interventor en lo económico y asistencial en lo social, a un Estado social, económicamente interventor y socialmente prestador directo de servicios, el proceso actual, en sintonía con las recetas neoliberales de reducción del aparato público, nos dirige hacia un *Estado relacional* (Osborne y Gaebler, 1994), donde el Estado se convierte en un regulador de la economía para velar por el buen cumplimiento de la ley de mercado, y en un gestor indirecto de servicios públicos.

Las administraciones públicas producen distintos tipos de servicios, desde los que se podrían denominar servicios puros como la prestación de servicios sanitarios, educativos, de transportes, etc., hasta unos servicios peculiares como pueden ser la información, la seguridad, la regulación, etc.; todo ello pasando por la producción de servicios internos, es decir, los suministrados por unas unidades a otras en el seno de la propia administración pública. En el actual contexto de restricción del gasto público -especialmente de congelación del empleo público- y de creciente especialización y complejidad tecnológica, la necesidad de prestar servicios públicos de calidad se ha visto parcialmente renovada mediante el uso de la externalización. La externalización de servicios en el ámbito de la administración pública consiste en la contratación de parte de la producción de los servicios con agentes externos a la organización, con o sin ánimo de lucro, a fin de lograr una mayor eficiencia (Fernández Díez, 2003). A fin de captar su especificidad, es pertinente introducir aquí la distinción entre producción y provisión: si bien la provisión es pública -la administración es la responsable y la garante de la prestación del servicio-, la producción del servicio corre a cargo de un ente de derecho privado contratado a tal fin. Así pues, la externalización viene a constituir una vía intermedia entre la prestación directa y la privatización. La transferencia de la producción de servicios es una técnica de gestión importada del sector empresarial, donde se dio en denominarla *outsourcing* o *contracting out* (Mas Sabaté, 2004), que consiste en la contratación de una empresa por otra para realizar unos servicios en los que goza de mayor nivel de especialización. La principal diferencia, aunque no la única, entre la externalización llevada a cabo por las empresas privadas y la que se aborda desde el sector público consiste en que, mientras el sector privado contrata los servicios y productos de apoyo o auxiliares de la actividad principal de la empresa, en el sector público se transfiere al privado el núcleo de su actuación: su actividad de servicio público.

El fenómeno de la prestación privada de servicios públicos no es un hecho novedoso, puesto que ninguna organización, sea pública o privada, es completamente autosuficiente, y para el desarrollo de su actividad debe contar con otras organizaciones (Metcalf y Richards, 1989). La externalización, sin embargo, sí que supone un hecho novedoso al pasar de ser un mero instrumento de gestión puntual en el desarrollo de la actividad de las administraciones a constituir una estrategia modernizadora de la gestión pública, imprescindible para el logro de mayor eficiencia y eficacia, incardinada dentro de un conjunto de corrientes que se han dado en denominar Nueva Gestión Pública.

La Nueva Gestión Pública se constituye en una perspectiva modernizadora de mejora de la eficiencia y la eficacia de la administración pública surgida en los años noventa; se caracteriza por aportar una visión “managerialista” al estudio de la administración pública, tradicionalmente dominada

por enfoques legalistas radicados en el Derecho Administrativo. Bajo la etiqueta Nueva Gestión Pública se da cobijo a una serie de corrientes con poca vertebración interna, que tienen como eje vertebral la preferencia por la sustitución del principio de jerarquía por el de mercado, o lo que es lo mismo, la importación de técnicas propias de la gestión privada a la gestión pública. Sin embargo, la escasa coherencia interna de las corrientes que aún dicha etiqueta permite que éstas puedan dividirse entre dos grandes subgrupos o enfoques: por un lado, los enfoques neoempresariales, que valorizan solamente la economía, la eficacia y la eficiencia, y proponen clientelizar a los ciudadanos; y por el otro, los enfoques neopúblicos, que enfatizan la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública (Ramió, 2001). Esta división, sin embargo, no atiende al peso real de cada grupo de corrientes, ya que los enfoques neoempresariales -agencialización, privatización, gerencialización, externalización, desregulación- gozan de mucha mayor capacidad de influencia que los enfoques neopúblicos (repolitización, control y evaluación, nueva regulación, participación ciudadana y ética pública).

Al tenor de lo dicho, el fenómeno actual de la externalización debe su nacimiento a las corrientes neoempresariales de la Nueva Gestión Pública, de marcada impronta neoliberal, pues en todas ellas subyace la idea de que la gestión privada es óptimo-paretiana respecto a la gestión pública. El principal problema del enfoque neoempresarial de la NGP es su énfasis casi exclusivo en los conceptos de eficiencia y eficacia, sin atender a las características distintivas del sector público. Es por ello que el enfoque neopúblico pretende dar una mayor consistencia a la NGP y a las prácticas que propugna, mediante la adaptación de los instrumentos de cambio organizativo -entre ellos la externalización- a la realidad específica de lo público, de forma que se alcancen los objetivos de mejora sin menoscabo de los objetivos sociales, que son prioritarios (Mas Sabaté, 2004: 1).

Así pues, la externalización no se erige por sí sola en una amenaza para las administraciones públicas y sus objetivos. La amenaza consiste en optar por el *isomorfismo mimético* (Di Maggio y Powell, 1991: 111) del sector privado, en el que se rebaje a los ciudadanos a la categoría de clientes, y donde el logro de la eficiencia en el sector público dañe los objetivos sociales de los servicios públicos. A fin de evitar esta disfunción, es preciso que la externalización de servicios públicos se planifique, controle y evalúe debidamente.

El objeto del presente artículo es analizar el concepto de externalización y plasmar los elementos críticos que redundan en la mejora de la eficiencia y la calidad de los servicios públicos. Consecuentemente, por un lado, este estudio se ocupará de las principales elaboraciones teóricas acerca del concepto de externalización, y por el otro, se compilarán los conocimientos recabados en el transcurso de diferentes estudios empíricos y aplicados sobre la materia. Con ello se busca establecer cuáles son los peligros y los elementos clave de la gestión de servicios externalizados y, por consiguiente, del buen funcionamiento de las futuras administraciones públicas relacionales. Para tal propósito, en primer lugar se acudirá a la creciente literatura que se ocupa, con mayor o menor profusión, del estudio de la externalización, preferentemente a la teoría económica de los costes de transacción (Williamson, 1985), así como al conjunto heterogéneo de aportaciones que realiza la gestión privada y pública, con un especial énfasis puesto en la dimensión de *governance* y su relación con la Nueva Gestión Pública, además de ofrecer algunas referencias de estudios empíricos realizados a nivel internacional. A continuación se analizará el alcance del proceso de externalización en el caso español, fruto de tres estudios cualitativos realizados en diversos ámbitos de gestión de un número significativo de administraciones públicas españolas. A partir de ello, se establecerá un diagnóstico de la situación en España, con reflexiones igualmente aplicables a las externalizaciones acometidas en otras latitudes. Por último, las conclusiones recopilarán las reflexiones más relevantes de cara a poder diseñar procesos de externalización en los que se ofrezcan unos servicios eficientes y de calidad sostenidos en el tiempo.

## 1. El estado del arte

La externalización constituye un centro de reflexión que despierta un creciente interés en disciplinas académicas tales como la ciencia política (Kooiman, 1993; Consejo Científico del CLAD, 2004), la sociología del trabajo (Mc Donald, 2002) o la economía financiera (Johnstone, 2002), por nombrar algunas. Sin embargo, dos disciplinas se han ocupado preferentemente de analizarla y, por lo tanto, ellas articularán las líneas principales de argumentación: por una parte, la teoría económica y, por la otra, el *management*, tanto privado como público. Cabe decir sin embargo que la perspectiva de análisis que se adoptará preponderantemente será la gestión pública.

De acuerdo con lo esbozado en la introducción, la apuesta por la gestión externalizada de los servicios públicos obedece a una presión *macro* ejercida sobre las administraciones públicas, de índole económico-política y tecnológica (Krüsselberg, 1991; Polidano, Minogue y Hulme, 2000). Por un lado, el sector público, tras un largo período de expansión de sus prestaciones, posibilitado por un crecimiento económico sostenido, entra en quiebra con las dos crisis del petróleo de los años setenta, que hacen patente la necesidad de reajustar las dimensiones del Estado a un nuevo escenario. Dicho escenario se caracteriza por una pugna entre Estados para ser competitivos y recibir así los cambiantes flujos financieros internacionales, pugna que se expresa en una presión económico-política para reducir el déficit público, contener el gasto y ganar en eficiencia. Por otro lado, la demanda de servicios mantiene un ritmo creciente, a la vez que el cambio tecnológico demanda una especialización que impone unos costes en los que el sector público no está en condiciones de incurrir. Así pues, la externalización se erige en la estrategia de gestión, tanto en el sector privado como en el público, indicada para incrementar a la vez los niveles de eficiencia y de calidad, y la flexibilidad que imponen las directrices de la globalización.

Los determinantes de la gestión indirecta, o, más bien dicho, el porqué de la externalización, se han abordado desde dos perspectivas distintas, lo que es óbice para tratarlas de forma individualizada: en primer lugar, la teoría económica se ha ocupado de analizar los determinantes de la decisión entre la integración vertical y la producción externa teniendo como eje discursivo principal el de los costes de transacción (Williamson, 1985; López Casanovas, 2003); en segundo lugar, la disciplina del *management* centra su argumentación en los conceptos de producción estratégica y *core business* al dar cuenta de la externalización.

### 1.1. La externalización según la teoría económica

El aporte de la teoría económica al tema de la externalización se ha circunscrito principalmente a la disyuntiva entre producción por la propia organización o por otra externa; en otras palabras, entre integración vertical o contratación externa (López Casanovas, 2003; Grossman y Helpman, 2002; Cachon y Harker, 2002); así pues, se encarga de determinar las condiciones estructurales en las que la externalización puede suponer un incremento de la eficiencia en la organización, sea ésta pública o privada. El punto de arranque se halla en la literatura sobre los costes de transacción (Williamson, 1985). La formulación inicial del concepto de costes de transacción fue desarrollada por R. H. Coase en 1937, en *The Nature of the Firm* (citado en Krüsselberg, 1991: 385), para dar cuenta de la existencia de barreras en las organizaciones. Según este paradigma, los mercados no funcionan sin costes<sup>2</sup>. De acuerdo con ello, cuanto mayor sean los costes de transacción en un mercado, mayor será la ventaja comparativa de mantener los recursos en una misma organización. Así pues, la decisión de una organización de producir o comprar reposa en la comparación entre los costes de producción interna y los costes de transacción. En consecuencia, la estructura de costes de la organización y la de su mercado de referencia son los dos referentes en la decisión, aunque el análisis económico se ha ocupado prioritariamente de las condiciones del mercado. La existencia de competencia en el mercado donde se debe externalizar constituye una *conditio sine qua non* para poder ganar en eficiencia (Grossman y Helpman, 2002); mientras que, por otro lado, la existencia de economías de escala en el mercado donde opera la organización en cuestión supone una fuerte motivación para externalizar, ya

que la contratación externa supone una estrategia para mitigar la competencia por bajar los precios en que se incurre cuando la estructura del mercado genera economías de escala. Ello se explica por la transferencia al proveedor de la presión para lograr la eficiencia cuando se externaliza, es decir se traslada de la competencia al proveedor (Cachon y Harker, 2002).

Sin embargo, la modelización más completa de los determinantes estructurales de la externalización de servicios públicos, en que los costes transaccionales ocupan asimismo un espacio preferente, es el esquema expositivo de Guillem López Casasnovas (López Casasnovas, 2003). Partiendo del teorema de la privatización de Sappington y Stiglitz, analiza las condiciones para que la contratación externa sea superior a la producción interna: primero, la existencia de competencia en el mercado de proveedores y de información suficiente para poder verificar los costes con el fin de fijar el precio del servicio en el coste mínimo de producción; en segundo lugar, los costes de transacción, esto es, los costes de contratación, evaluación y control, y las restricciones que limitan la flexibilidad de los contratos, no pueden exceder el ahorro potencial que supone la contratación externa; en tercer lugar, tener el control del grado de cumplimiento del contrato. De todo ello se deduce que las condiciones estructurales para poder llevar a cabo la externalización con garantías de incremento en la eficiencia y la eficacia son la existencia de un mercado en competencia, inducida o preexistente, en donde los costes de planificación, evaluación y control no excedan el ahorro potencial.

Por último, Johnstone (2002) plantea, desde la economía financiera, una crítica a las prácticas tradicionales de estimación de los costes y los beneficios de externalizar: el servicio debe ser considerado un bien financiero, y, en consecuencia, el criterio decisorio debe incorporar la previsión de aumento de los costes, así como el coste de retornar a la producción interna, ya que la peor situación posible que puede conllevar la gestión indirecta debe ser la no-mejora.

## **1.2. La externalización según la gestión pública**

Si bien el análisis económico ofrece un modelo potente para explicar la decisión de externalizar, no es suficiente para dar cuenta de la dimensión de la gestión del contrato y del liderazgo de los arreglos externalizadores, necesaria para su funcionamiento efectivo; tampoco da cuenta de los efectos que tiene la externalización en la *governance*, aspectos todos que pueden observarse desde el prisma de la gestión pública. Es por ello que el enfoque de gestión, multidisciplinario y mestizo, goza de precedencia en el análisis que se acometerá.

Los diferentes artículos y libros consultados de gestión pública -y privada- coinciden en destacar el hecho que la externalización u *outsourcing* se ha convertido en una constante en el funcionamiento de las organizaciones, sean éstas públicas o privadas. No obstante, el cambio más relevante no es su incremento, así como tampoco el hecho de ocuparse de servicios además de bienes, sino el uso intencional de la externalización, dirigido al logro de determinados objetivos, entre los que sobresale el de la eficiencia. El factor explicativo que la literatura de tipo teórico en gestión pública (Osborne y Gaebler, 1994; Grimshaw ...[et al], 2002; Mas Sabaté, 2004; Ramió, 2005) y privada (Kakabadse y Kakabadse, 2000; Schneider, 2004) considera principal en la decisión de externalizar, y por consiguiente en la búsqueda de mayor eficiencia, es el de la especialización<sup>3</sup> o delimitación de las actividades *core*: la organización debe definir cuáles son sus actividades distintivas o *core business*, críticas para su rendimiento organizativo, en las que debe concentrar su inversión y gestión. En el resto de las actividades, en las que la organización no dispone de unas capacidades especiales ni son estratégicas para su actividad, debe implementarse la contratación externa o externalización, ya que permite lograr servicios de mayor calidad. Mediante un uso estratégico de la externalización, la organización se especializa en las actividades que le aportan valor añadido y aprovecha el *expertise* y el potencial de innovación del sector privado, de forma que obtiene bienes y servicios de calidad y gana en eficiencia.

El segundo argumento en pro de la externalización es el de la reducción de costes (Krüsselberg, 1991; Schneider, 2004; Grimshaw ...[et al], 2002; Mas Sabaté, 2004; Ramió, 2005), ligado al



argumento de la especialización, y que recoge en buena medida el acervo económico: al concentrarse en las actividades *core*, las organizaciones convierten los costes fijos en variables y así trasladan los costes fijos al proveedor, con lo que ganan en flexibilidad. Por otro lado, al externalizar la gestión del servicio su coste desciende, pues al sustituir el principio de jerarquía por el de mercado se promueve la competencia. Adicionalmente, el empleo del contrato como principal mecanismo de gobernanza suministra un incentivo añadido para aumentar la productividad y reducir los costes en los proveedores, al tener que competir éstos por su renovación.

Así pues, la externalización, instrumento de gestión concebido en el campo de la economía e institucionalizado por la Nueva Gestión Pública (Fortin, 2000: 10), se presenta como una alternativa técnica óptimo-paretiana a la gestión directa, pues logra a la vez reducir costes y aumentar el rendimiento (Kakabadse y Kakabadse, 2001: 403). Sin embargo, la literatura empírica muestra una realidad distante de la reducción de costes y del logro en eficiencia propugnados. Por un lado, los estudios conducidos al respecto arrojan unos resultados mixtos e inconclusos en lo que a reducción de costes se refiere (Ferris, 1997; Kakabadse y Kakabadse, 2000; Minogue, 2000; López Casanovas, 2003: 220). Por otro lado, las razones para externalizar no se corresponden en muchos casos a la mejora de la eficacia y la eficiencia, sino que atienden a las alianzas de poder entre élites burocráticas y políticas (Christiansen, 1998; Bryntse y Greve, 2002) o a restricciones legislativas, tecnológicas o presupuestarias (Grimshaw ...[et al], 2002). En otro orden de cosas, se aducen críticas de tipo metodológico a la reducción de costes: por un lado, la externalización se fundamenta en asunciones urbanocéntricas de competencia real inaplicables a la producción de servicios de bienestar en áreas rurales (Mc Donald, 2002). Por otro lado, los indicadores de eficiencia se limitan a los ahorros a corto plazo, ignorando las implicaciones sociales y de largo plazo (Hebson ...[et al], 2003). Por último, la mejora en términos de calidad también queda en entredicho, puesto que se da una asimetría de información entre costes y calidad (Minogue, 2000), de forma que se opera una tendencia a la baja de la calidad, cuando ésta es una de las principales motivaciones de la externalización.

Al tenor de lo visto, se establece una relación contingente entre externalización y rendimiento, y, en consecuencia, el elemento de gestión de la externalización gana precedencia en la explicación de los resultados (Kakabadse y Kakabadse, 2000; Brown y Potoski, 2003): la gestión de la externalización -y no sólo del contrato- es la clave explicativa de su rendimiento. Principalmente, la literatura se ha centrado en dos dimensiones de esta gestión: el nivel de riesgos contractuales y la alineación de intereses entre organizaciones, que se corresponden a grandes trazos con la distinción entre los conceptos de externalización -gestión pública de contratos- y partenariado -gobernanza relacional.

El concepto de gestión de la externalización, más enraizado en la dimensión de gestión pública, responde a una lógica de minimización de los riesgos contractuales, analizados según un modelo principal-agente, ante la opción de externalizar (Ferris, 1997). De acuerdo con el modelo principal-agente, la organización privada es el principal que delega en un agente la especificación del producto. En concordancia con ello, la gestión del riesgo debe encaminarse a identificar y limitar los efectos perjudiciales de las asimetrías de información, así como tutelar el cumplimiento del contrato. Las asimetrías son producto de la propia forma de gestión, en la que se carece de información sobre la evaluación de los costes y de la calidad, de la mayor experiencia del sector privado en la negociación y la gestión contractual, y de la especialización creciente de la organización externalizadora (Grimshaw ...[et al], 2002; Ramió, 2005). Ello hace que el control sea imprescindible en la gestión de la externalización (Metcalf y Richards, 1989).

El análisis de la gestión del partenariado público-privado enfatiza la dimensión sistémica de la relación entre sector público y privado que se produce en la externalización, es decir, adopta una postura más politológica, de *governance* (Kooiman, 1993), interactiva y sinérgica. De acuerdo con el paradigma del PPP -*Public Private Partnership*-, puede darse la coexistencia e interacción de marcos colaborativos basados en la jerarquía y el mercado, en los cuales la externalización constituye un caso particular. De hecho, la externalización no tiene por qué implicar competencia, pues se basa

primordialmente en la idea de especialización. Así pues, el énfasis no se sitúa tanto en la economía de recursos, sino en la idea de buen gobierno, de *accountability*, de eficiencia lograda mediante la transferencia de riesgos (Fernández-Miranda, 2005). Concretamente, la clave argumentativa del paradigma del partenariado reside en la idea de transferencia de riesgos (Hodge, 2004) del sector público al privado. De acuerdo con ello, el contrato se erige como mecanismo de gobernanza superador de los déficit de los mercados y las burocracias (Vicent-Jones, 2000). Sin embargo, la gestión activa del contrato, en colaboración con el *partner* privado, constituye un requisito indispensable para su rendimiento (Minogue, 2000). A pesar de la presentación de una relación armónica y sinérgica, ésta se restringe a determinados servicios: aquellos en los que la capacidad de control de la administración sea efectiva. Además, el enfoque de partenariado deja pendientes problemas de transparencia y participación ciudadana en la determinación de la transferencia de riesgos (Hodge, 2004).

Por último, la gestión pública se ha ocupado de los efectos que la externalización tiene en el seno de la organización, cifrados en las dimensiones de la cultura organizativa y del empleo. La externalización implica un cambio en el rol de la administración como empleadora y prestadora de servicios, y polariza el mercado laboral entre ocupaciones del sector público y privado (Bryntse y Greve, 2002), hechos que se ponen de manifiesto en el aumento del peso de los gestores sobre los trabajadores de línea. En lo concerniente a la cultura organizativa, ésta sufre un cambio respecto al ideal burocrático y la ética pública, ya que se debilita la rendición de cuentas, se abren áreas a la discrecionalidad y se da paso al comportamiento estratégico y la manipulación (Hebson ...[et al], 2003).

## **2. Diagnóstico del alcance de la externalización en España**

### **2.1. Metodología y evidencia empírica sobre el fenómeno de la externalización en España**

España no ha sido un país ajeno a las recetas modernizadoras de la Nueva Gestión Pública, entre ellas la externalización de servicios públicos, y ello ha ocupado una atención preferente en el campo de la Ciencia de la Administración. Sin embargo, hasta la fecha no se ha dispuesto de ningún estudio empírico de entidad que documente la forma en que operan los arreglos externalizadores. En un estudio conducido entre los años 1995 y 2002 acerca del empleo público en España (Oliver, 2003) se detectó de forma indirecta que el fenómeno presenta en España un ritmo notable de crecimiento, aunque geográficamente desigual: una tercera parte del crecimiento de servicios públicos en personal fue canalizado por organizaciones privadas, pertenecientes al sector lucrativo o al sector cívico-social; sin embargo, este crecimiento en la gestión indirecta de servicios públicos no fue uniforme en todas las comunidades autónomas. Mientras Cataluña, País Vasco, Valencia, Baleares, Galicia y Murcia optaron por un elevado nivel de externalización, el resto se situó en un nivel sensiblemente inferior. Por otro lado, la proporción en que participaban el sector lucrativo y el tercer sector también difirió entre comunidades con un nivel similar de servicios externalizados. De todo ello puede inferirse la ausencia de un patrón decisorio compartido a escala autonómica.

Aparte de los exiguos datos ofrecidos por este trabajo, cuyo objeto por otro lado era analizar la evolución del empleo público, no existen estudios específicos que muestren las características, las dimensiones, las fortalezas y las debilidades de los servicios públicos externalizados para el caso español. En este sentido, hay que resaltar la enorme dificultad para investigar este fenómeno, dada la carencia de datos de las propias administraciones públicas acerca del uso de arreglos de gestión indirecta de servicios. Los datos que se aportarán demuestran que ninguna unidad administrativa en ninguna administración posee esta información a nivel cuantitativo, y que ninguna unidad dispone de una visión cualitativa general y transversal de esta práctica. Además, hay que destacar que las fuentes formales de información son esquivas y fragmentarias a la hora de documentar las prácticas de externalización. Así, por ejemplo, se puede lograr un registro de las prácticas externalizadoras mediante el estudio de los documentos oficiales de las administraciones públicas (Boletín Oficial del Estado,

documentos oficiales de las comunidades autónomas y boletines oficiales provinciales), pero dicho registro será necesariamente parcial e incompleto. Ello es así dado que no todas las externalizaciones observan el requerimiento legal de publicidad (*v.gr.* las externalizaciones que operan vía convenio).

Un ejemplo de investigación paciente que documentó la situación de la externalización en las administraciones locales catalanas mediante el análisis a lo largo de tres años (1998-2001) del Documento Oficial de la Generalitat de Cataluña y de los cuatro Boletines Oficiales Provinciales catalanes (Santolària, 2003), detectó la enorme vitalidad del fenómeno. Este estudio segmentó la actividad municipal en más de 200 competencias concretas distintas, y la evidencia empírica demostró que todas ellas habían sido objeto de externalización en alguno de los municipios catalanes. No se detectaron barreras para la externalización: temas de régimen interior, recaudación ejecutiva, temas de seguridad, etc. Además, este estudio demuestra que el mayor peso de la externalización pivota sobre los servicios sociales y sobre el medio ambiente, competencias todavía en expansión en nuestras administraciones subestatales, a las que, dadas su novedad y complejidad, se opta por externalizar directamente, sin reflexión alguna sobre el papel y las especificidades de estos servicios públicos. Este trabajo, todavía inédito, desarrollado en el marco de una tesis doctoral, es el único que ofrece una débil y parcial evidencia empírica de carácter cuantitativo sobre el objeto de estudio<sup>4</sup>. En todo caso, este estudio evidencia las escasas posibilidades y potencialidades de acometer un estudio cuantitativo acerca de un fenómeno sobre el que no se disponen datos<sup>5</sup>.

De acuerdo con estos condicionantes, la investigación de la externalización debe encauzarse, de momento, mediante el empleo de técnicas cualitativas. En este segundo sentido el caso español también se aparece como un paraje desértico, dada la carencia casi absoluta de datos y estudios. Solamente puede mencionarse un informe de la consultora Accenture (2003) basado en la interpelación de altos cargos de la administración sobre el fenómeno de la externalización: por su autoría y metodología no puede considerarse como un trabajo neutral, objetivo y de carácter académico.

Llegados a este punto, vistas la incapacidad en el empleo de técnicas cuantitativas y la ausencia de investigación cualitativa, debe presentarse la evidencia empírica, de carácter cualitativo, en la que se sustentan las reflexiones que se desarrollarán en los próximos apartados.

En primer lugar, cuatro análisis de caso sobre servicios públicos subestatales -una inspección industrial, un servicio social de atención a menores, la gestión nacional e internacional de la adopción internacional y un servicio de información de una administración- en los que se analizaron las condiciones de planificación, decisión, control y evaluación de estos servicios externalizados. Estos cuatro estudios de caso combinaron el análisis de ámbitos de gestión maduros con ámbitos de gestión novedosos, y ámbitos gestionados por organizaciones con ánimo de lucro con otros gestionados por organizaciones sin ánimo de lucro. Este trabajo de campo se desarrolló en 1999 con la realización de 30 entrevistas en profundidad -a gestores públicos y privados que protagonizaban la externalización- y con el manejo de una enorme cantidad de información documental -destaca en este sentido el análisis de los distintos pliegos de condiciones. Hay que señalar que la administración objeto de estudio nos obliga a no desvelar su identidad por cuestiones de confidencialidad.

En segundo lugar, 22 entrevistas en profundidad -mediante cuestionarios abiertos semidirigidos- a altos cargos políticos y profesionales que ocupaban en su momento los puestos de máxima responsabilidad en relación con la externalización en sus respectivas administraciones y ámbitos de gestión. El objeto de estas entrevistas era analizar las prácticas concretas y las percepciones de los protagonistas -inductores y diseñadores- en los procesos de externalización; esto es, los motivos que la impulsaron, los análisis previos de mercado, la planificación del proceso y, finalmente, el control y la evaluación del servicio público una vez externalizado. El ámbito territorial del estudio fue Cataluña, y el trabajo de campo se realizó en el año 2000.

En tercer lugar, 30 reuniones de grupo con más de 500 altos funcionarios de todos los niveles de administración y de toda España, en las que se debatieron, en el marco de diversas actividades formativas, los resultados de las dos investigaciones anteriores y se cotejaron con las experiencias de

las administraciones de procedencia de estos altos funcionarios. Los 546 participantes en estas reuniones se segmentaron por niveles administrativos de la siguiente manera: 253 de la administración local, 209 de las comunidades autónomas y 83 de la administración general del Estado. Se trataba de altos funcionarios, ya que todos ellos pertenecían al grupo A de la administración, y la mayoría de ellos poseían los máximos niveles administrativos: 30 ó 29, y una parte minoritaria los niveles 27 y 28. Estas reuniones de grupo se realizaron en el período 2001-2005.

La combinación de estos tres estudios, con evidencia empírica de carácter cualitativo, perfila un panorama del proceso de externalización que es ilustrativo, hasta cierto punto, de los déficit del proceso abordado en España: las competencias de planificación, evaluación y control se encuentran infrautilizadas, lo cual redundará en la calidad y la eficiencia de los servicios externalizados. Los costes transaccionales enunciados por la economía, o bien la gestión de los riesgos contractuales a los que alude el *management*, han sido altamente desatendidos por las administraciones públicas españolas: no se han establecido las actividades *core*<sup>6</sup>; la decisión no ha respondido a criterios de eficacia y eficiencia, sino a presiones presupuestarias -básicamente por la dificultad para ampliar las plantillas de trabajadores públicos- y tecnológicas -ausencia de personal capacitado en gestión de nuevas tecnologías-; la evaluación de los servicios se ha orientado más a su coste que a la satisfacción del ciudadano usuario o preceptor; y la inversión en capacitación en planificación, evaluación y control se ha dado de forma deficitaria y *a posteriori*.

La capacidad de extrapolación de los resultados genéricos de los tres estudios aquí presentados, así como del diagnóstico que se deriva de ellos y que a continuación se presentará, opera a la luz de la idea de comunalidad de intereses en el seno de la gestión pública. Pese a las competencias y problemáticas específicas de cada administración en particular, las tensiones y limitaciones estratégicas que enfrentan las administraciones públicas son de incumbencia compartida -entre las cuales aquellas que genera la gestión diferida de un servicio-, sobre todo si dichas administraciones comparten un diseño institucional básico como es el modelo de función pública o servicio civil de carrera. En consecuencia, el diagnóstico es aplicable a escala estatal, autonómica y local, y en alguna medida, a países con cierto grado de concomitancia institucional (países del sur de Europa y algunos países de América Latina).

A efectos de claridad expositiva, se desglosará el diagnóstico de la externalización en España en cinco ítems (que reproducen en buena parte el esquema argumentativo desgranado en la presentación de la literatura): las motivaciones de la externalización; su ámbito o, si se prefiere, sus límites; la planificación y el diseño; el control y la evaluación; y, por último, los temas de diseño institucional.

## **2.2. Motivaciones de la externalización**

La decisión de transferir la prestación de un servicio público al sector privado se ha venido legitimando en la literatura como consecuencia de su mayor eficiencia -menor coste- y eficacia -mayor calidad. En primer lugar, la eficacia y la eficiencia se consiguen mediante el mayor grado de especialización que lleva aparejada la contratación de la producción del servicio: se contrata aquella organización, con o sin ánimo de lucro, que más competitiva sea en cuanto a costes y calidad; por añadidura, el contrato se celebra en condiciones de competencia, preexistente o inducida. Un caso particular de las ventajas de la especialización es el de la externalización de los sistemas tecnológicos, y más en concreto, de las tecnologías de la información y comunicación (TIC): la externalización habilita una renovación tecnológica actualizada sin incurrir en grandes inversiones.

En segundo lugar, externalizar implica la optimización de la gestión, dado que la especialización tiene lugar en las áreas y capacidades en que cada organización goza de ventaja competitiva, al mismo tiempo que los costes internalizados, fijos, se tornan variables, con lo que tiene lugar una reducción de costes. Los recursos humanos juegan un papel crítico en la reducción de los costes, ya que se reduce -o por lo menos, no aumenta- el número de empleados públicos. Además, la contratación externa comporta ventajas en la gestión que redundan en la eficiencia, como son una mayor flexibilidad

respecto a la demanda del servicio, lo que permite redirigir recursos ante cambios estratégicos de forma más ágil; y una mayor facilidad en la gestión del cambio, puesto que el conflicto intraorganizativo se atenúa en parte y se convierte en interorganizativo, al estar regido por una figura contractual.

Sin embargo, la evidencia empírica disponible en el caso español configura un panorama un tanto distante de lo que debieran ser los ejes teóricos de decisión. Los estudios llevados a cabo, fundamentalmente las encuestas en profundidad y las reuniones de grupos con altos cargos y grupos de funcionarios de élite, revelaron que las consideraciones acerca de las mejoras en eficacia y eficiencia de la gestión externalizada ocupaban un espacio residual en la decisión real en el momento de optar por la externalización. Eran las rigideces y estrecheces presupuestarias, tecnológicas y en la gestión de los recursos humanos los motivos preeminentes para externalizar, por lo que se priorizaba el hallazgo de una solución eficaz al hallazgo de una solución eficiente<sup>7</sup>. Las administraciones públicas se enfrentan a una demanda siempre creciente de servicios que requieren de altos niveles de especialización, a la vez que se hallan presionadas para reducir el gasto -o al menos, no aumentar el número de empleados públicos- y encorsetadas por unos sistemas de gestión de recursos humanos y de presupuestación densos y rígidos, incapaces de adaptarse a demandas de servicios puntuales e inmediatas. Ello configura un proceso de toma de decisiones donde la necesidad gana precedencia sobre la oportunidad, lo reactivo a lo proactivo y anticipatorio, con lo que la mejora de la eficiencia queda en entredicho.

De hecho, los altos cargos entrevistados con protagonismo directo en la externalización incluso no priorizaron de forma clara la búsqueda de la eficacia, y se limitaron a señalar que la opción de la externalización estaba en gran medida motivada por la rigidez y el elevado coste de la gestión de los empleados públicos en la prestación de servicios. Dicha percepción está motivada en acuerdos de gobierno en una parte importante de las administraciones públicas para no incrementar el volumen de empleados públicos. Ante esta limitación, para cualquier nuevo servicio o para la renovación de uno antiguo se recurre a la externalización como la única salida posible. Esta situación, casi exenta de matices, es la que configura un modelo de externalización reactivo -que escapa de problemas internos de las organizaciones públicas- y margina un modelo de externalización proactivo -que busca en el mercado una mayor eficacia y eficiencia. Este elemento de partida es fundamental para poder comprender el resto de las debilidades de los elementos y las fases de los procesos de externalización que siguen. Además, esta motivación es uno de los puntos más importantes en que la evidencia empírica propia difiere de los resultados de la encuesta realizada por Accenture (2003).

Es preciso destacar que hay un elemento que priorizan en segundo lugar los altos cargos interpelados: la incapacidad de la administración para estar actualizada tecnológicamente en ámbitos muy dispares y muy especializados. Esta opinión es relevante ya que coincide con una de las motivaciones más importantes de la literatura y también coincide con los resultados de la encuesta de Accenture (2003).

Por otra parte, la forma en que se elaboran los contratos de externalización y se contabilizan los costes añade una interrogante todavía mayor a la obtención de eficacia y eficiencia mediante el uso de la contratación externa de servicios. En primer lugar, los costes de transacción, esto es, los costes de llevar a cabo el contrato, de planificación, de evaluación y control, no se imputan en los costes de externalizar, pese a que se hallan indisolublemente unidos a la decisión misma, hecho que pone en tela de juicio la supuesta reducción de costes que propugna la teoría. En segundo lugar, las limitaciones de la figura contractual en lo concerniente a la verificación de la calidad y de la evolución de los costes de producción plantean un escenario en el que la tendencia parece ser una eficacia a la baja<sup>8</sup> y unos costes en alza, salvo que se invierta en el control y la evaluación de la externalización -una acción que reducirá el ahorro potencial de costes.

En cambio, los elementos de reducción del gasto en personal así como los de mejora en la tasa de renovación tecnológica que conlleva la externalización sí se tienen en cuenta al decidir contratar un servicio, y la evidencia empírica disponible parece señalar que se dan ciertas mejoras de costes en estas dos cuestiones. Reiterando la noción anterior, la necesidad impera sobre la oportunidad al llevar a cabo

la externalización, y esta necesidad se cifra en la huída de una gestión presupuestaria y de personal densa y poco dinámica. Al externalizar, se busca en primer lugar dar respuesta a la restricción de contratar nuevos empleados públicos y, en segundo lugar, estar actualizado en las últimas tecnologías. Por un lado, las rigideces asociadas a la gestión de empleados públicos desincentivan las nuevas contrataciones, por lo que las nuevas competencias tienden a ser provistas mediante la contratación externa. Por otro lado, las elevadas condiciones salariales impuestas por la negociación colectiva (Salazar, 2003) se evaden mediante el empleo de la subcontratación<sup>9</sup>. En cuanto a la renovación tecnológica, los costes de inversión son asumidos por el sector privado, lo que debe permitir cierta reducción de costes.

### 2.3. Ámbito de la externalización

El ámbito de las operaciones externalizables por una organización no está delimitado en la literatura; no hay unas fronteras rígidas que delineen unas competencias críticas inalienables para todas las organizaciones. La literatura en gestión tan solo ofrece una directriz genérica del ámbito de la externalización: la ventaja competitiva o *core business*, adaptable a las necesidades específicas de cada organización. Así pues, en un principio cualquier competencia es susceptible de ser externalizada, siempre que ello conlleve una mejora de la eficacia y la eficiencia.

Sin embargo, la ausencia de fronteras preestablecidas no debe confundirse con externalización sin fronteras. De acuerdo con el estudio del proceso de externalización en el mundo local catalán, cualquier tipo de competencia municipal ha sido susceptible de ser externalizada, sin tener en cuenta las implicaciones que pudiese tener en términos de garantía de derechos o de riesgos de captura, lo que permite inferir la ausencia de una plantilla conceptual de aquellas competencias *core* de las organizaciones públicas locales (Santolària, 2003).

Por otro lado, la percepción extendida entre los altos cargos entrevistados de que “no hay límites a la externalización y que cualquier actividad pública externa o interna puede ser objeto de gestión privada”, demuestra asimismo que no existen barreras conceptuales a la externalización de servicios públicos. Esta opinión, totalmente abierta y acrítica, ha favorecido que en España se externalice desde funciones operativas sin mayor enjundia hasta ámbitos sensibles y estratégicos como son los vinculados a la defensa, a la seguridad, a la gestión de servicios internos de carácter financiero, tecnológico y de personal, etc. No existe en las administraciones públicas españolas unos parámetros conceptuales y operativos que definan cuál es el *core business* en el sector público<sup>10</sup>, y ello no sólo redundaría en la eficacia y la eficiencia, sino también en problemas de control y de lesión de derechos de los ciudadanos en última instancia.

Un ejemplo ilustrativo de la desorientación que conlleva externalizar en estado de indefinición del *core business* público, del “timonel que no rema”<sup>11</sup>, es el estudio llevado a cabo en el portal electrónico interadministrativo cat365 de la Generalitat de Cataluña (Aibar y Urgell, 2004), en el cual se indica que la externalización del diseño del portal estuvo condicionado por la privatización previa del centro de informática de la Generalitat. Consecuentemente, la externalización del servicio de informática supuso la externalización de las opciones de política posteriores con un perverso efecto en cadena.

Así pues, el concepto de *core business* necesita de cierta redefinición, más allá de la noción de ventaja competitiva propia de la gestión privada, para el caso de las organizaciones públicas, dada su especificidad: las organizaciones públicas deben emplear de forma selectiva las técnicas de gestión del sector privado y adaptarlas a su realidad específica (Metcalf y Richards, 1989) para evitar que al emplearlas se menoscaben sus objetivos específicos de actuación. La administración debe garantizar unos servicios eficientes y de calidad, y para ello es necesario que mantenga el control de los servicios externalizados. Así, la definición de las fronteras de lo externalizable no sólo debe atender a la ventaja competitiva que conlleva la gestión externa, sino también a los problemas de control público que pueda suscitar. En este sentido, externalizar servicios sensibles y de carácter estratégico constituye un error.

Como menciona Salazar (2003: 587), “es un error externalizar servicios estratégicos que están estrechamente vinculados a la toma de decisiones ya que nos vamos a encontrar con la paradoja que la inteligencia está fuera de la administración pública y que ésta, en cambio, sólo posee estructura operativa”.

#### **2.4. Planificación y diseño**

El ejercicio de las prerrogativas de planificación y diseño es un elemento clave para que la gestión de servicios públicos por parte de organizaciones privadas -con o sin ánimo de lucro- suponga mayor eficacia y eficiencia. A pesar de ello, la evidencia empírica de los estudios mencionados indica que éste es un tema bastante desatendido en el momento de emprender los procesos de externalización, dado que requiere de un nivel de especialización y de inversión que hace encarecer y demorar el proceso de contratación, concesión o convenio. Se produce, por consiguiente, el *trade off* entre costes transaccionales y reducción de costes de producción enunciado por la literatura académica por el que se prioriza la maximización del ahorro a corto plazo.

El primer elemento a tener en cuenta al optar por la gestión indirecta de un servicio público es analizar el mercado de proveedores y manejar la oferta para su propia conveniencia (Mas Sabaté, 2004). La administración, al contratar un servicio, goza de cierto grado de discrecionalidad para seleccionar el perfil de organización que más convenga a sus intereses<sup>12</sup>. Sin embargo, al carecer las administraciones públicas españolas de unidades especializadas de externalización de servicios públicos, no se analizan pormenorizadamente las características y oportunidades de la oferta, ni se invierte en diseño y planificación, por lo que el criterio preponderante y casi único en la selección del proveedor es el económico -coste de producción y capacidad financiera-; las consideraciones en cuanto a la capacidad de control y evaluación de los costes y los resultados juegan un papel residual en la elección, con los riesgos de gestión que ello implica.

Un segundo elemento crítico del diseño y la planificación que ha recibido escasa atención pese a su repercusión en el rendimiento de la externalización es la redacción del pliego de condiciones del contrato. En él se recogen las especificaciones acerca de los estándares del producto o servicio, así como los mecanismos de control de los resultados. No obstante, al redactarse, el pliego de condiciones tiende a convertirse en un elemento formal y no operativo, en un requisito legal reproducido mediante mimesis, con escasa aplicabilidad y casi nula dedicación al establecimiento de indicadores efectivos de calidad y rendimiento, tanto en el proceso como en el producto. De nuevo ocurre como al manejar la oferta: se trata de actividades costosas y especializadas, que requieren de una inversión que puede malograr la reducción de costes y de un nivel de dedicación y de capacitación que no todas las organizaciones públicas pueden asumir. Todo ello va en perjuicio del nivel de rendimiento alcanzado por medio de la gestión indirecta, al no fijar unos estándares de producto precisos y ajustados a la realidad específica de cada proceso, ni unos mecanismos de control y evaluación de los resultados claros y efectivos. Finalmente, tampoco se contemplan las cláusulas de revisión, reversión o recuperación de la adjudicación de la externalización en un momento previo a la finalización del contrato. Por todos estos motivos los incentivos para lograr la eficacia y la eficiencia disminuyen e incluso desaparecen.

#### **2.5. Control y evaluación**

A pesar de presentarlos por separado, planificación, diseño, control y evaluación forman parte de un todo inseparable que se identifica con la dimensión de gestión de la externalización, el elemento indispensable para lograr la eficiencia y la eficacia en la externalización de un servicio de forma sostenida en el tiempo (Brown y Potoski, 2003). Si bien la planificación y el diseño son anteriores a la celebración del contrato, el control y especialmente la evaluación operan sin solución de continuidad, a lo largo del proceso, a fin de evitar y reconducir situaciones disfuncionales y negativas para los intereses de las administraciones públicas. La evaluación puede llevarse a cabo en la etapa de

preparación de la externalización, con carácter formativo, *ex ante*, para analizar la conveniencia o no de llevarla cabo, así como la conveniencia de que el servicio sea gestionado por un tipo u otro de organización. De la misma manera, la evaluación se dirige al seguimiento continuo del contrato; por último, la evaluación puede revestir un carácter recapitulativo si tiene lugar al finalizar el contrato (Santolària, 2004). Por otro lado, el control se concibe como un todo integral a la ejecución de la externalización, pues tanto incide en el momento de celebración del contrato, al fijar en el pliego de condiciones las variables y los indicadores de control, como durante la prestación del servicio, con variables de control dirigidas al proceso y al resultado, informadas por los conceptos de calidad intrínseca y extrínseca (Mas Sabaté, 2004).

Llegado a este punto, podría llegar a confundirse las prerrogativas de control y evaluación a causa de su funcionamiento conjunto a fin de velar por una correcta ejecución de los arreglos externalizadores. Sin embargo, conceptualmente se trata de dos objetos diferentes. La diferencia estriba en que mientras la evaluación se orienta a la investigación y obtención de información de cara a la mejora de la satisfacción del ciudadano -y también de la organización pública-, el control se dirige al establecimiento de mecanismos y directrices para la satisfacción de los objetivos y las necesidades de la propia administración pública.

Tanto el control como la evaluación se incluyen en lo que la literatura económica designa como costes de transacción, esto es, los costes de gestión del contrato. De acuerdo con lo dicho más arriba, el control y la evaluación se encuentran presentes en la decisión de externalizar, en el diseño de la externalización, pero también a lo largo del contrato de gestión y en su terminación. Del mismo modo que al tratar el momento inicial de la externalización -decisión, planificación y diseño- se decía que las organizaciones públicas tienden a la cicatería en cuanto a inversión en gestión del contrato se refiere, lo mismo se predica de la inversión en evaluación y control. Además, la abdicación en el uso de las prerrogativas de planificación y diseño que las administraciones públicas hacen en las etapas iniciales del contrato coarta su capacidad de evaluación y control una vez la externalización comienza a funcionar.

La amplia evidencia empírica manejada mediante las entrevistas y las reuniones de grupo con altos cargos y funcionarios coincide de forma unánime en la ausencia total en nuestras administraciones públicas de la función de evaluación de las externalizaciones, en cualquiera de sus dimensiones. Con respecto al control, el diagnóstico también es ampliamente compartido, pero, en cambio, hay que señalar algunos matices. En este sentido, es unánime la impresión acerca de la existencia de un déficit espectacular en las administraciones españolas de mecanismos de control de las organizaciones privadas prestadoras de servicios públicos. No se diseña ni se invierte de forma suficiente en esta función. En todo caso, hay que decir que las administraciones públicas establecen unos buenos mecanismos de control legal y económico formal -por ejemplo, en los pliegos de condiciones-, pero no los consiguen implementar en la práctica ya que carecen de los recursos humanos y de la experiencia necesaria para hacerlo. El resultado de esta combinación entre la intención formal de controlar y la incapacidad material para hacerlo genera un amplio espectro de posibilidades que oscila desde la ausencia absoluta de mecanismos reales de control hasta mecanismos precarios y artesanales de control que se derivan más de la conciencia y profesionalidad de algunos empleados públicos que del sistema de incentivos de naturaleza institucional.

Sin embargo, la evaluación y el control constituyen elementos críticos para que el rendimiento que aporta la gestión indirecta de un servicio público no solamente se maximice, sino también que sea sostenido en el tiempo. Pese al coste en términos de inversión y especialización de estas actividades, éstas redundan en la eficiencia y la eficacia finales. Además, en la medida que en el sector público el fracaso de los procesos de externalización no solamente supone la pérdida de eficiencia, es decir, una mala gestión de los caudales públicos -los intereses de los ciudadanos-, sino que también puede afectar la esfera de los derechos de los ciudadanos (Hodge, 2004), es necesario que las prerrogativas de control



y evaluación -y obviamente también las de planificación y diseño- sean ejercidas de forma rigurosa y efectiva por las administraciones públicas.

## **2.6. Implicaciones del diseño institucional**

Al no asumir las organizaciones públicas los costes de transacción inherentes a la contratación de la producción de un servicio que, o bien previamente producían, o bien podrían haber optado por producir, no se opera una modificación sustancial en el rol de los empleados públicos que hacen dejación de sus nuevas competencias. A nivel institucional esto se traduce en la inexistencia de agencias (u otros ámbitos de gestión) especializadas en planificar, diseñar, controlar y evaluar las externalizaciones que se llevan a cabo, así como en problemas de eficacia institucional y control público.

El modelo del principal-agente, desarrollado en el campo del análisis económico de las relaciones contractuales (Salanié, 1997), proporciona un marco conceptual de referencia que permite analizar el proceso de externalización de forma sucinta y ver sus implicaciones en términos institucionales. Al decidir por la gestión indirecta se produce una interacción entre la administración pública en cuestión, esto es, el principal, y la organización externalizadora, su agente: el principal delega en un agente, que actúa en nombre del principal, la producción de un servicio. En condiciones ideales de mercado, dicha decisión debería suponer un incremento de eficacia y eficiencia -una situación óptimo-paretiana-, al gozar el agente de mayor especialización. Sin embargo, al haber asimetrías de información entre el principal y el agente -dado que el principal tiene información imperfecta acerca de los costes y la calidad-, el principal debe incurrir en unos costes -los costes de transacción- a fin de velar por la mejora del rendimiento.

En cambio, en los casos tratados se detecta cierta definición del agente, puesto que se celebra el contrato, pero no se define el principal, por lo que se obvia la necesidad de invertir en costes de transacción para lograr el máximo rendimiento. La organización pública que emprende la externalización no se considera a sí misma un principal, ya que de hecho tampoco emprende la externalización para lograr una mejora en la eficiencia, sino para escapar de las rigideces de la gestión pública tradicional. Así pues, se descapitaliza de su función de gestora directa de servicios sin capitalizarse en las funciones de planificación, diseño, evaluación y control de la externalización.

Esta realidad de funcionamiento de la externalización de servicios públicos, en que el principal se abroga de sus funciones, abandona sus convicciones públicas y acepta acríticamente las supuestas ventajas propugnadas por los enfoques neoempresariales, propicia la aparición de situaciones de dominio del principal por parte del agente que van más allá de la pérdida de la eficiencia y la eficacia, y llegan a la pérdida del control público sobre la propia externalización. Hay dos fenómenos a este respecto: la cesión de la agenda a actores privados y la aparición de capturas (Ramió, 2005).

En primer lugar, la ausencia de definición del principal desemboca en la *insularización* de las administraciones públicas. La opción de externalizar conlleva el cambio a un tipo de gestión en red, que se presume que es de fácil asunción dado que las administraciones públicas tienen unas grandes dimensiones y capacidad de dirección, mientras que las organizaciones en que se externaliza son de pequeñas dimensiones y están fragmentadas. Esta situación de asimetría a favor de las administraciones públicas es en realidad un espejismo. Las administraciones en España operan en un escenario multinivel con gran fragmentación competencial e incluso de competencia -en términos de mercado- entre administraciones, por lo que no colaboran entre ellas en sus relaciones con el sector privado. Las administraciones no hacen circular la información ni las experiencias, y no se produce una lógica de aprendizaje institucional de los problemas de la gestión en red y, más en concreto, de la dirección de las externalizaciones. Esto significa que las pequeñas administraciones públicas, fundamentalmente las administraciones municipales, carecen de recursos suficientes para dominar estas redes de agentes privados prestadores de sus servicios públicos. Pero además, las administraciones de dimensiones considerables establecen sus políticas de externalización de forma fragmentada y sectorial a un nivel

muy concreto (de unidades menores, del tipo dirección general o incluso servicio), y tampoco se generan dinámicas comunes o integradas de aprendizaje institucional. En consecuencia, en lo concerniente a la gestión de redes, las administraciones se disgregan en micro-islas administrativas<sup>13</sup> con escasa capacidad de manejo de su red de agentes privados. En paralelo, la pretendida fragmentación del sector privado tampoco es tal, puesto que las organizaciones prestadoras tienden, por economías de escala, a la concentración económica hasta llegar a situaciones de pseudo-oligopolio. Se generan unas grandes empresas que prestan servicios a diferentes niveles administrativos y obtienen una visión transversal del sistema público, una visión global e integrada de la que carecen los diferentes niveles públicos. Estas empresas pueden llegar a tener tanto poder que la agenda pública de las diferentes administraciones públicas puede terminar en sus manos, ya que poseen mucha más información que cada administración, o ámbito administrativo concreto de gestión, por separado.

En segundo lugar, está la captura. Este concepto ha sido tratado preferentemente por la literatura sobre regulación: se produce una captura cuando el regulador público acaba regulando para proteger los intereses del regulado. Este fenómeno es de difícil previsión y linda en algunos casos con la corrupción. Restringido hasta el momento a las políticas regulativas, también está invadiendo las políticas distributivas, mucho más numerosas e intensivas en personal, mediante el uso de la externalización, en donde se generan dinámicas de estrecha relación entre lo público y lo privado. Sin embargo, hay elementos como la planificación, el control y la evaluación que contribuyen a reducir el ámbito de discrecionalidad en la toma de decisiones de los gestores públicos en red. De establecerse unas directrices de gestión claras y estandarizadas, la capacidad de captura por parte de los proveedores se reduce, ya que se crean mecanismos de información de la tarea de los gestores públicos, y por tanto se habilita la fiscalización de sus decisiones.

### **3. Conclusiones y propuestas para repensar una externalización eficaz, eficiente y que aporte valor social**

El proceso de modernización de la gestión pública emprendido a través de la externalización pública constituye un lugar común para todos los países de la OCDE. Ello ha implicado un cambio de paradigma en la función y estructura de las administraciones públicas cifrado en el paso de un Estado gestor directo de servicios a un Estado relacional (Osborne y Gaebler, 1994) o a un Estado garantizador (Naschold, 1996). Sin embargo, este instrumento de gestión proveniente de la gestión privada debe adaptarse a la realidad específica de la gestión pública para evitar rebajar a los ciudadanos a la categoría de clientes (Freedland, 2001; Mintzberg, 2005), así como para evitar que un supuesto logro de la eficacia y la eficiencia vaya en perjuicio de los derechos de los ciudadanos, que son prioritarios. Así pues, la externalización debe repensarse desde convicciones neopúblicas, adaptándola a la realidad específica de lo público.

En este sentido, la forma en que se ha llevado a cabo la externalización en los casos analizados, que son un reflejo de la tendencia general seguida en la mayoría de administraciones públicas de España -según las evidencias detectadas en las reuniones de grupo con más de quinientos altos funcionarios-, dista mucho de poder mejorar la eficacia y la eficiencia en la prestación de servicios públicos que propugna la teoría económica y la gestión. Las externalizaciones se han orientado a la superación de los déficit presupuestarios, tecnológicos y de gestión de los empleados públicos, que constituyen argumentos de tipo reactivo que de ninguna forma contemplan el incremento de la eficiencia en paralelo con la eficacia. Además, la renuncia de las administraciones públicas a invertir en las funciones de diseño, planificación, evaluación y control implica riesgos en términos de calidad a la baja, precios en alza, eficacia institucional, dominio privado de la agenda pública y capturas. Llegado a este punto, pueden individualizarse dos modelos de externalización:

a) Un modelo reactivo, disfuncional, que se identifica con la situación presente. Es el detectado y diagnosticado en este estudio, en donde no se externaliza para mejorar la gestión sino para cubrir los déficit, y donde la administración hace un uso pasivo de sus prerrogativas de gestión.

b) Un modelo proactivo de carácter normativo que busca la superación de las deficiencias del modelo anterior; se corresponde con un enfoque neopúblico, regido por los conceptos de eficiencia y eficacia. Este modelo contempla una administración activa que hace uso de sus prerrogativas en la gestión de los contratos.

De forma esquemática, las principales diferencias entre ambos modelos son las que figuran en la Tabla N° 1.

**Tabla N° 1**

**Diferencias entre un modelo de externalización reactivo y un modelo de externalización proactivo**

ELEMENTOS DE LAS EXTERNALIZACIONES	MODELO DE EXTERNALIZACIÓN REACTIVO Diagnosis	MODELO DE EXTERNALIZACIÓN PROACTIVO Prognosis
Análisis previo del sector privado	No	Sí
Permeabilidad a las imposiciones del sector privado	Sí	No
Respuesta positiva del sector privado	Sí	Variable
Centralización de los concursos de externalización	No	Variable
Tendencia a la prórroga automática	Sí	Variable
Alta exigencia de eficiencia y eficacia en el control	No	Sí
Inspección real	No (formal)	Sí
Externalización de elementos estratégicos, sensibles o críticos (seguridad, información confidencial, etc.)	Sí	No
Evaluación	No	Sí

Fuente: elaboración propia.

La literatura económica y de gestión privada que trata el tema de la externalización a nivel normativo ha tendido a presentar la gestión indirecta como óptimo-paretiana de la gestión integrada, esto es, como más eficiente a la vez que más eficaz. A pesar de la ausencia de estudios generales, los estudios presentados aquí arrojan unos resultados divergentes, y deben tenerse en cuenta los problemas de medición de la eficacia y la eficiencia. En concreto, los siguientes elementos tienen un gran peso explicativo de diagnóstico y, también, en el logro de unos servicios externalizados más eficientes y eficaces:

En primer lugar, la disponibilidad de información pertinente y suficiente es un requisito previo para lograr la mejora en el rendimiento de los servicios, ya que es *conditio sine qua non* de un proceso decisonal proactivo. Es por ello que debe definirse correctamente el objeto del contrato, esto es, la definición de las actividades *core* de las administraciones públicas y los instrumentos de medición y evaluación en los que basar la decisión. Dada la especialización y los costes que requiere la obtención de dicha información, una estrategia para rebajar los costes decisonales es la creación de unidades especializadas en materia de externalización, que aglutinen conocimiento e integren los costes de información de distintas unidades administrativas, e incluso de diferentes administraciones.

En segundo lugar, la tendencia a la ausencia de mecanismos de control y de evaluación de los servicios externalizados que caracteriza el modelo reactivo tiene como resultado un alza de precios y un descenso en los niveles de calidad, ya que no se disponen de instrumentos válidos para fiscalizar la actuación y los costes de los proveedores privados. La mejora en eficiencia y en eficacia que confiere el modelo reactivo es, por consiguiente, dudosa y evanescente, al no disponerse de instrumentos de medición. Sin embargo, en caso de imputarse los costes de planificación, control y evaluación al contrato, el ahorro en costes todavía resulta más dudoso, ya que al externalizar se produce un *trade-off* entre el ahorro de producir mediante una organización especializada y el coste de transacción

proveniente de gestionar el contrato. En este sentido, una posible vía para reconducir la situación actual y ganar en eficacia y eficiencia mediante la gestión indirecta consiste en lograr que los mecanismos de control tradicionales de las administraciones públicas trasciendan el modelo administrativo tradicional, legalista y reactivo, y se transformen en un control de gestión real, respetuoso de la ley pero proactivo, fiscalizador y dinámico. Una segunda línea para mejorar los resultados de los arreglos externalizadores consiste en implementar la evaluación a lo largo de todo el proceso. Para ello, debería optimizarse los canales de comunicación disponibles, por ejemplo mediante la participación de la ciudadanía en la determinación de las necesidades o en la información de los niveles de calidad del servicio prestado, en tanto fuente de información insesgada. Por último, una tercera línea de mejora del control de la externalización a nivel interno sería el uso de las nuevas tecnologías, puesto que permiten la fiscalización de la actividad en tiempo real.

En tercer lugar, el modelo reactivo de externalización por el que se ha optado en España no solamente tiene consecuencias en la eficiencia y la eficacia de la gestión, sino que también repercute en la eficacia institucional de las administraciones públicas. La renuncia de la administración pública en el modelo reactivo a hacer uso de sus prerrogativas de planificación, diseño, evaluación y control implica una cesión irrevocable de poder al proveedor privado. Dicha cesión de poder tiene sus manifestaciones extremas en el dominio de la agenda de externalizaciones por parte de las organizaciones externalizadoras, al gozar de una visión general y de mayor información, y en los fenómenos de captura del gestor público de la red de servicios externalizados por parte de las organizaciones privadas externalizadoras.

Al tenor de lo visto, la externalización difícilmente puede considerarse un instrumento de gestión óptimo-paretiano de la gestión pública directa. En todo caso, debe quedar claro que no hay nada inherentemente perjudicial en la externalización, puesto que la idea de especialización es atrayente y conveniente para dar solución a las demandas de unas sociedades cada vez más complejas y tecnológicamente avanzadas. De hecho, un modelo general de gestión de servicios públicos mixto entre gestión privada y gestión pública es absolutamente necesario e imprescindible para lograr unos servicios públicos de calidad y sostenibles económicamente gracias a unos mecanismos competitivos y optimizadores. Pero hay que tener siempre presente que la externalización requiere de un nivel de compromiso y de responsabilidad que no siempre se alcanza: que los gestores públicos se encarguen de regular y las organizaciones privadas de gestionar. Sin embargo, si al externalizar la gestión se abandonan las competencias propias e inalienables de la administración -planificación, evaluación y control-, esto es, se descapitaliza la dimensión de gestión del contrato, los gestores privados pueden acabar decidiendo por los administradores públicos, lo que irá en perjuicio del común de la ciudadanía.

Las vías de mejora del déficit de los procesos de gestión indirecta derivan del análisis del modelo de interacción estratégica que se da al contratar la administración pública la producción de un servicio con una organización privada. De acuerdo con la teoría económica de los contratos, la relación principal-agente que rige los contratos de externalización se concreta en un problema que la literatura denomina *moral hazard* (Salanié, 1997: 108): agente y principal no comparten la misma estructura de pagos, y la asimetría de información favorece al agente, ya que el principal carece de información acerca del rendimiento del agente, por lo que el principal tiende a obtener un resultado subóptimo. Ante dicha interacción estratégica, existen dos vías para reducir las posibilidades de un comportamiento oportunista por parte del agente: mediante la reducción de las asimetrías de información, o bien mediante la alineación de intereses y pagos de principal y agentes, a fin de generar una situación de suma positiva.

La estrategia principal para la mejora en el rendimiento de la externalización es la reducción de la asimetría de información, de ahí el énfasis en las dimensiones de planificación, evaluación y control. A un nivel operativo, las formas de optimizar la inversión en estas dimensiones -que también redundan en la eficacia institucional- son las siguientes (y son ellas las que contribuyen a configurar un modelo proactivo de externalización):

1. Abandono de las externalizaciones reactivas, las que sólo se justifican por problemas internos -básicamente en materia de recursos humanos- de la propia administración pública. Como contrapartida, impulso a la externalización de los servicios de forma proactiva, tomando como objetivos la mejora de la calidad, la eficiencia, la especialización y la vanguardia tecnológica.

2. Definición de un mapa conceptual, un símil de *core business* de cada institución pública, que delimite con claridad las competencias y servicios públicos que bajo ningún concepto pueden ser objeto de externalización. Desde nuestro punto de vista, esta lista no debe ser muy amplia pero debe afectar las competencias y funciones vinculadas con la seguridad, con la gestión de información confidencial de los ciudadanos, con la inspección de determinados ámbitos de regulación, con la gestión estratégica de los servicios comunes en materia de personal, economía, informática y tecnologías de la información y la comunicación, con la inteligencia que contribuye a la toma de decisiones, etc. En definitiva, debe trazarse un marco conceptual que excluya de la externalización aquellas funciones y competencias consideradas estratégicas, críticas y sensibles para el funcionamiento de las administraciones.

3. Optimización del uso de las fuentes de información ya existentes. En este sentido, el empleo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como un instrumento de control y evaluación tiene un potencial inestimable, puesto que ofrece la capacidad de llevar a cabo un control en tiempo real de la gestión interna de la organización externalizadora. Además, las TIC pueden sistematizar la información necesaria para planificar y coordinar las redes organizativas, y para ello debe recurrirse a soluciones innovadoras. Por ejemplo, el uso de las TIC puede permitir que la administración pública matriz esté conectada con las *intranets* de todas las organizaciones públicas y privadas que configuran su red prestacional, lo cual permitiría obtener información en línea de los procesos, la organización interna y los resultados de la producción de los servicios públicos externalizados.

4. No debe externalizarse los centros de diseño de las TIC de las administraciones públicas (Ramió, 2004). Si las administraciones públicas externalizan en organizaciones privadas -hasta ahora la tendencia más generalizada- sus centros gestores de las TIC, el resultado es la pérdida absoluta de control de este nuevo ámbito y de una pérdida añadida de cara al control del resto de las externalizaciones. Quizás se puedan externalizar algunos apartados tecnológicos muy concretos, pero la parte nuclear del diseño y la gestión de las tecnologías de la información y la comunicación debe formar parte de la administración pública, ya que éstas representan su sistema nervioso interno y su radar externo. Los mejores tecnólogos deben trabajar para las administraciones públicas, ya que las TIC deben representar las fuerzas centrípetas que permitan reequilibrar las tensiones centrífugas vinculadas a la gestión de redes. Así, los nuevos valores tecnológicos deben vincularse a los valores públicos.

5. Planificación de la externalización mediante un detallado análisis del mercado que permita determinar el sujeto activo de la externalización -aquel que implique una situación y una relación más ventajosa para la administración que externaliza-: una organización con ánimo de lucro frente a una sin ánimo de lucro; una empresa multinacional frente a una empresa nacional; una organización grande frente a una con dimensiones reducidas; una externalización en una única organización frente a un mismo servicio transferido a varias organizaciones, etc.

6. El control y la evaluación deben tener un papel protagonista a lo largo del proceso. El uso de pruebas piloto constituye en este sentido un instrumento altamente recomendable en el proceso decisional, a fin de reconducir los problemas detectados al ponerse en marcha el contrato. Por otro lado, la aproximación de las externalizaciones al ciudadano mediante los procesos de evaluación también constituye un campo de mejora, puesto que se cuenta con una fuente de información insesgada a la vez que con una fuente de legitimación.

7. Creación de agencias especializadas (u otros organismos o ámbitos administrativos específicos) en la gestión de las externalizaciones, de forma que se acumule el conocimiento en bases de datos, en protocolos para la redacción de pliegos de condiciones, y se centralicen algunas

actividades de control y evaluación. Con ello se cumple un doble objetivo en términos de eficiencia y eficacia institucional. Por un lado se reducen los costes de transacción de cada proceso de externalización, al integrarse en una unidad especializada. Por otro lado, la creación de agencias de externalización permite una mayor fluidez de la información, la aparición de sistemas de aprendizaje institucional entre administraciones, y la unificación de los procesos de externalización de distintas unidades, e incluso administraciones, con lo que se rompe la insularidad de las administraciones públicas.

8. Creación de un nuevo perfil profesional de empleado público: gestor de redes de organizaciones privadas (implica la planificación, coordinación, control y evaluación de la red y sus actores) con conocimientos como usuario avanzado en temas tecnológicos. Los gestores de redes son empleados de línea con distintas especialidades en la gestión pública (por ejemplo, servicios sociales, sanitarios, etc.), pero que ya no requieren las habilidades clásicas vinculadas a la gestión directa (dirección de personal, organización, gestión de recursos, etc.) sino que necesitan habilidades en dirección y gestión de redes de organizaciones, que son las que prestan directamente los servicios públicos. Este nuevo perfil profesional es básico para la sostenibilidad institucional de las administraciones públicas y debería formar parte del sistema de función pública o servicio civil de carrera, de forma que se confiera a estos nuevos profesionales la seguridad laboral y los incentivos económicos suficientes para estimular su continuidad y una elevada profesionalización.

9. Incentivo a la creación de observatorios de externalizaciones, que se encarguen de analizar los procesos llevados a cabo a escala nacional y de investigar las innovaciones a nivel internacional, lo que constituye otra vía para reducir la asimetría de información y mejorar la gestión de las externalizaciones.

Por otro lado, el alineamiento de intereses entre principal y agente constituye la segunda gran vía, en un plano conceptual, para evitar que la externalización conlleve un resultado subóptimo para las administraciones públicas. Sin embargo, esta estrategia de mejora, que se concreta en la creación de partenariados público-privados, colaborativos, cooperativos y sinérgicos, queda limitada a determinados ámbitos de gestión, como por ejemplo las iniciativas de promoción económica o de promoción turística, en las cuales los intereses públicos y privados ya aseguran un resultado cooperativo. Pero, en general, la reordenación de las preferencias de las organizaciones privadas para coincidir con las del sector público constituye una tarea inalcanzable en el contexto actual. A menor escala, sin embargo, la creación de lazos de confianza entre los gestores en red y las organizaciones puede generar unas relaciones interorganizativas más cooperativas y menos conflictivas. Con todo, al relacionarse con las organizaciones privadas, los empleados del sector público -gestores de redes- deben mantener su cultura organizativa propia y distintiva, y evitar procesos de aculturación empresarial que pongan en entredicho los principios de legalidad, igualdad y mérito que guían el ideal burocrático.

Para finalizar, y si se permite el símil, al optar por externalizar, la administración intenta suplir su cojera y ser más eficiente y eficaz, pero para ello “pierde sus ojos”, se vuelve ciega a la forma en que se gestiona. Para compensar este déficit visual debe desarrollar el tacto -crear lazos de confianza y arreglos de partenariado-, la orientación -planificación-, y procurarse un “lazarillo” -evaluación y control- que le indiquen por dónde camina y le hagan andar más aprisa. En cambio, tiende a la horizontalidad aquél que al quedarse ciego intenta andar a tientas y con las manos atadas, pues las probabilidades son muy altas que vaya a trompicones, trastabillando, e incluso se dé con sus huesos en el suelo.

## Notas

<sup>1</sup> Denominación que hace referencia a los servicios públicos prestados por organizaciones privadas con ánimo o sin ánimo de lucro. El término externalización es la que mayoritariamente se utiliza en España

para conceptualizar este fenómeno. En América Latina suele utilizarse el concepto de tercerización. En la gestión privada se utilizan las denominaciones de *outsourcing* o *contracting out*.

<sup>2</sup> Por un lado están los costes del contrato, esto es, los costes de información, de selección del proveedor y los derivados de establecer contratos deficientes; y por el otro, los costes añadidos en términos de gobernanza de mantener la producción integrada -planificación, evaluación y control.

<sup>3</sup> Aforismos tales como “*el sastre no se hace sus propios zapatos*”, de Adam Smith (Schneider, 2004: 152), o “*timonear y no remar*” (Osborne y Gaebler, 1994) son ilustrativos a este respecto.

<sup>4</sup> Existen también algunas bases de datos que abarcan territorios muy concretos -provincias o comunidades autónomas- que son de difícil acceso, de carácter más artesanal que sistemático, impulsadas por organizaciones sindicales que intentan dimensionar este fenómeno y que utilizan también los documentos oficiales como fuente básica de información.

<sup>5</sup> Otro ejemplo de estudio cuantitativo de la externalización de servicios lo encontramos en Huete García (2005), mediante dos encuestas llevadas a cabo en municipios de Estados Unidos y de España. Sin embargo, la encuesta utilizada para España no es representativa, puesto que analiza todos los municipios de Andalucía y aquellos de más de 10.000 habitantes del resto del Estado, y solamente se fija en seis tipos de servicios públicos.

<sup>6</sup> Este extremo ha sido tratado para el mundo local en la tesis doctoral antes mencionada de Jordi Santolària (2003) pendiente de publicación.

<sup>7</sup> Dicha conclusión se confirma con el informe de la consultora Accenture (2003), *Outsourcing en la administración pública: la evolución hacia la aportación de valor*, un estudio realizado entre altos cargos de la administración, quienes señalaron como objetivo prioritario de la externalización la mejora de la rapidez o la calidad del servicio, mientras que dejaron en sexto lugar la reducción de costes.

<sup>8</sup> Grimshaw ...[et al] (2002) detectó una tendencia a la baja de la calidad de los servicios externalizados en el Reino Unido durante los años noventa.

<sup>9</sup> La negociación laboral por parte de la administración con los agentes sociales, muy agresivos en el campo del empleo público, sobre las condiciones económicas y de trabajo ha llegado a un punto de bloqueo del sistema. Determinados impactos de dichos acuerdos ya no son asumibles por las administraciones públicas, por lo que deben optar por las externalizaciones para escapar de este círculo de negociación laboral. Esta situación no sólo se ha producido en las administraciones públicas, sino también en las grandes empresas privadas. El uso y abuso de la subcontratación ha sido la estrategia que han utilizado las empresas para escapar de los excesos de este sistema. En este sentido, es evidente el paralelismo que existe entre la externalización impulsada por las administraciones públicas y la subcontratación impulsada por las grandes empresas privadas.

<sup>10</sup> En el trabajo de campo se han detectado sólo dos documentos que tienen como objetivo definir las posibilidades y los límites de la externalización en el ámbito público: un documento muy breve y de consumo interno de la Xunta de Galicia, y un documento muy extenso y profundo basado en una importante experiencia empírica de la Generalitat de Cataluña -aunque desgraciadamente se trata de un trabajo no publicado ni divulgado ni tan siquiera a nivel interno.

<sup>11</sup> Parafraseando la conocida sentencia de Osborne y Gaebler (1994), *timonear y no remar*, si no se rema nada quizá se pierda la capacidad de timonear al no saber hacia dónde bogan los remeros.

<sup>12</sup> Organizaciones con o sin ánimo de lucro; nacionales, extranjeras o multinacionales; organizaciones en consorcio o una única, etc. tendrán implicaciones diferentes en términos de riesgos contractuales, capacidad financiera, incentivos a la excelencia, capacidad de control, etc.

<sup>13</sup> En cambio en Suecia las administraciones han seguido la tendencia contraria. El caso del municipio de Häneenlinna (Naschold, 1996: 176) es paradigmático en este respecto: el modelo de contratación integra nivel local y central, incluye la participación ciudadana, y ha creado unidades de control del resultado de los servicios.

## Bibliografía

- Accenture (2003), “Outsourcing en la administración pública: la evolución hacia la aportación de valor; resumen ejecutivo”, Madrid, Accenture (Serie Directivos del Sector Público).
- Aibar, Eduard y Urgell, Ferran (2004), Gobierno electrónico y servicios públicos: un estudio de caso sobre el portal interadministrativo CAT365; informe de investigación (documento de síntesis), Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya.
- Brown, Trevor y Potoski, Matthew (2003), “Contract-Management Capacity in Municipal and County Governments”, en *Public Administration Review*, Vol. 63 N° 2, Washington, pp. 153-164.
- Bryntse, Karin (2000), “A Contract Management Logic for Local Government Services”, en *Contracting in the New Public Management*, Yvonne Fortin y Hugo Van Hassel (eds.), Amsterdam, IOS Press, pp. 161-181.
- Bryntse, Karin y Greve, Carsten (2002), “Competitive Contracting for Public Services: a Comparison of Policies and Implementation in Denmark and Sweden”, en *International Public Management Review*, Vol. 3 N° 1, pp. 1-21.
- Cachon, Gérard y Harker, Patrick (2002), “Competition and Outsourcing with Scale Economies”, en *Management Science*, Vol. 48 N° 10, October, pp. 1314-1333.
- Christiansen, Peter (1998), “A Prescription Rejected: Market Solutions to Problems of Public Sector Governance”, en *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, Vol. 11 N° 3, Oxford, July, pp. 273-295.
- Consejo Científico del CLAD (coord.) (2004), *Política y gestión pública*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, CLAD.
- Di Maggio, P. y Powell, W. (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, Chicago University Press.
- Fernández Díez, Estrella (2003), “Tipología de la gestión de los servicios en el Ayuntamiento de Madrid”, documento presentado en el II Curso de Dirección Pública Local, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 17 de noviembre.
- Fernández-Miranda, Enrique (dir.) (2005), *Externalización de la gestión y la financiación del sector público en España*, Madrid, PricewaterhouseCoopers.
- Ferris, James (1997), “Iniciativas locales para la prestación de servicios públicos”, en *La nueva administración pública*, R. Bañón y E. Carrillo (comps.), Madrid, Alianza Editorial, pp. 171-198.
- Fortin, Yvonne (2000), “Introduction”, en *Contracting in the New Public Management*, Yvonne Fortin y Hugo Van Hassel (eds.), Amsterdam, IOS Press, pp. 1-30.
- Freedland, Mark (2001), “The Marketization of Public Services”, en *Citizenship, Markets and the State*, Colin Crouch, K. Eder y D. Tambini (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Grimshaw, D.; Vicent, S.; y Hillmott, H. (2002), “Going Privately: Partnership and Outsourcing in UK Public Services”, en *Public Administration*, Vol. 80 N° 3, London, pp. 475-502.
- Grossman, Gene M. y Helpman, Elhanan (2002), “Integration versus Outsourcing in Industry Equilibrium”, en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117 N° 1, Cambridge, February, pp. 85-120.
- Hebson, G.; Grimshaw, D.; y Marchington, M. (2003), “PPPs and the Changing Public Sector Ethos: Case-Study Evidence from the Health and Local Authority Sectors”, en *Work, Employment and Society*, Vol. 17 N° 3, London, pp. 481-501.
- Hodge, Graeme A. (2004), “The Risky Business of Public-Private Partnerships”, en *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 63 N° 4, Canberra, pp. 37-49.
- Huete García, María Ángeles (2005), “Outsourcing in Spain and USA: Comparisons about Two Different Local and Welfare Systems”, paper presented at the European Group of Public Administration Conference, Berne, August 31 - September 3.



- Johnstone, David (2002), "Public Sector Outsourcing as an Exchange Option", en *Abacus*, Vol. 38 N° 2, Sydney, pp. 153-176.
- Kakabadse, Nada y Kakabadse, Andrew (2000), "Outsourcing: a Paradigm Shift", en *Journal of Management Development*, Vol. 19 N° 8, Bradford, pp. 670-728.
- \_\_\_\_\_ (2001), "Outsourcing in the Public Services: a Comparative Analysis of Practice, Capability and Impact", en *Journal of Management Development*, Vol. 21 N° 5, Bradford, pp. 401-413.
- Kooiman, Jan (ed.) (1993), *Modern Governance: New Government - Society Interactions*, London, Sage Publications.
- Krüsselberg, Hans-Günter (1991), "Markets and Hierarchies: about the Dialectics of their Antagonism and Compatibility", en *The Public Sector: Challenge for Coordination and Learning*, Franz-Xaver Kaufmann (ed.), Berlin, Walter de Gruyter, pp. 369-395.
- López Casasnovas, Guillem (dir.) (2003), "Els nous instruments de la gestió pública", Barcelona, La Caixa (Col·lecció d'Estudis Econòmics, N° 31).
- Mas Sabaté, Jordi (2004), "Un nuevo modelo de externalización (tercerización/outsourcing) en la administración pública", documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 al 5 de noviembre.
- Mc Donald, John (2002), "Contestability and Social Justice: the Limits of Competitive Tendering of Welfare Services", en *Australian Social Work*, Vol. 55 N° 2, Kingston, pp. 99-108.
- Metcalf, Les y Richards, Sue (1989), *La modernización de la gestión pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública (Colección Estudios).
- Minogue, Martin (2000), "Changing the State: Concepts and Practice in the Reform in the Public Sector", en *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, Charles Polidano, Martin Minogue y David Hulme (eds.), Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Mintzberg, Henry (2005), *Directivos, no MBAs: una visión crítica de la dirección de empresas y la formación empresarial*, Barcelona, Deusto.
- Naschold, Frieder (1996), *New Frontiers in Public Sector Management*, Berlin, Walter de Gruyter.
- Oliver, Josep (dir.) (2003), *Índice laboral Manpower: el empleo en el sector público*, Madrid, Manpower.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994), *La reinención del gobierno*, Barcelona, Paidós.
- Polidano, Charles; Minogue, Martin; y Hulme, David (eds.) (2000), *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- 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.
- \_\_\_\_\_ (2004), "E-Administración y nuevos modelos de gestión pública: una propuesta de decálogo normativo", en *Revista Vasca de Administración Pública*, N° 70, Oñati, septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2005), "Las debilidades y los retos de la gestión pública en red con una orientación tecnocrática y empresarial", en *Revista Sistema*, Nos. 184-185, Madrid, enero, pp. 87-106.
- Salanié, Bernard (1997), *The Economics of Contracts*, Cambridge, MIT Press.
- Salazar, Miquel (2003), "Les polítiques de recursos humans al sector públic de Catalunya", en *Repensar el paper del gestor públic en el segle XXI: actes del Congrés Català de Gestió Pública*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, pp. 585-588.
- Santolària, Jordi (2003), *Las administraciones públicas y el sector público*, Barcelona, Universidad de Barcelona. Tesis doctoral pendiente de presentación.

- \_\_\_\_\_ (2004), “La externalización a través del sector privado: evaluación y participación del ciudadano”, documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 al 5 de noviembre.
- Schneider, Ben (2004), *Outsourcing: la herramienta de gestión que revoluciona el mundo de los negocios*, Bogotá, Norma.
- Vicent-Jones, Peter (2000), “Contractual Governance: Institutional and Organizational Analysis”, en *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 20 N° 3, Oxford, Autumn, pp. 317-351.
- Williamson, Oliver (1985), *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York, The Free Press.