

Nº 36, Octubre 2006

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

Luiz Carlos Bresser Pereira

El modelo estructural de gobernanza pública

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

David Arellano Gault, Manuel Alamilla Ceballos y Alejandro Campos García

¿Reforma organizacional de gobierno por diseño genérico? El Nuevo Institucionalismo Económico en acción: el caso del Modelo Integral de Desempeño de los Organismos Internos de Control en México

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

J. Oriol Prats

Teoría y práctica del desarrollo. Cambios en las variables de la "ecuación del desarrollo" en los últimos 50 años

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

Juan Arroyo

La democracia municipal en la descentralización peruana 2001-2005: ¿exceso o insuficiencia de participación?

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

Jacques Merat y André-Noël Roth Deubel

La efectividad de las instituciones en la lucha contra la corrupción: la estrategia de los Pactos de Transparencia en Colombia

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

Patria de Lancer Julnes

Lo universal y lo particular en la reforma gubernamental en América Latina y el Caribe

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

Pedro Alfonso Hernández

La provisión de empleos de carrera en Colombia: lineamientos de un nuevo modelo de gestión de personal en el sector público

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

Código Iberoamericano de Buen Gobierno

» [texto completo](#)



El modelo estructural de gobernanza pública *

Luiz Carlos Bresser Pereira

[Versión original](#)

El desarrollo económico sólo es posible cuando una nación-Estado puede disponer de un Estado efectivo. Los empresarios privados serán los que proporcionen la mayor parte de las inversiones, pero un Estado capaz resulta crucial para hacer posible la creación de un marco institucional y de las condiciones económicas necesarias para que el capital se acumule y crezca. Actualmente es de conocimiento público que las instituciones constituyen un elemento central para promover el desarrollo económico. El Estado en sí mismo es la institución central de las sociedades modernas; es una organización que, por sí misma, impulsa las instituciones normativas. Además de ser capaz de construir democráticamente un adecuado marco legal para el logro de las metas de la sociedad, el Estado o la administración pública debe ser efectiva y eficiente al proporcionar los servicios que los electores esperan de él. Si se aceptan estos supuestos, se plantean ciertas preguntas relacionadas con la organización y la gestión del Estado. En este documento, mis preguntas serán las siguientes: ¿Qué tipo de organización o de administración pública hace más capaz al Estado? ¿Sólo un servicio público profesional? ¿O existen ideas contemporáneas relacionadas con la reforma de la gestión pública - específicamente lo que yo denominaré “el modelo estructural de gobernanza pública”- que también forman parte de las posibles respuestas, incluso en los países en desarrollo?

Para este tipo de preguntas no existen respuestas simples o definitivas, pero, desde el momento que dichas respuestas tienen una carga ideológica, una discusión cándida de ellas puede contribuir a clarificar los temas.

Si lo que se necesitara fuera una burocracia de tipo weberiano caracterizada, de un lado, por un grupo de profesionales bien seleccionados y adecuadamente entrenados que actúen sin discrecionalidad y acatando la ley, y, por otro lado, por una organización jerárquica y centralizada con líneas de autoridad bien definidas, entonces no existiría necesidad de escribir este documento.

En cambio si, además de un servicio público profesional, el Estado moderno necesitara funcionarios públicos que tengan mayor discrecionalidad y que sean más responsables por sus decisiones, y si fuera necesaria una organización del Estado que sea más descentralizada y que esté más involucrada con todo tipo de socios, entonces sí tenemos un problema que es digno de este documento.

Los académicos de centro-izquierda tienden a creer que la reforma de la gestión pública es intrínsecamente neoliberal y hostil al Estado social, probablemente porque este tipo de reformas comenzó en el Reino Unido a mediados de los ochenta cuando un gobierno conservador estaba en el poder, y también porque algunos de sus primeros proponentes eran conservadores desde el punto de vista político. ¿Es verdad esto? O, por el contrario, como yo argumentaré, ¿es la gestión pública un instrumento neutral que puede ser utilizado tanto por una administración conservadora que quiere dismantelar el Estado social como también por una administración progresista que está comprometida con una mayor equidad en la distribución del ingreso en la sociedad?

Una vez más, desde el momento en que estas reformas fueron originalmente adoptadas por los países desarrollados, ¿resultan inaplicables en los países en desarrollo? ¿Acaso ellos deberían observar fielmente la norma secuencial que indica completar primero la reforma del servicio civil y sólo después emprender la reforma de la gestión pública?

Yo argumentaré, aquí, que esta norma secuencial es una mala consejera y que no existe razón alguna por la cual no se pueda combinar la reforma del servicio civil con la reforma de la gestión

(*) Recibido: 13-04-2006. Aceptado: 04-05-2006.

Conferencia a ser presentada en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, del 7 al 10 de noviembre de 2006.

Traducido del inglés por **Sonia Sescovich**. Título original: “The Structural Public Governance Model”.

El autor agradece a Evelyn Levy, Humberto Martins y Michael James por sus comentarios. Versión al 3 de febrero de 2006.

pública. Ésta es, justamente, la experiencia de Brasil, un país que desde 1995 se ha involucrado en una progresista reforma de la gestión pública, tanto a nivel federal como estatal y municipal¹.

Pero en este documento yo no discutiré reformas específicas. Más bien presentaré un modelo específico de reforma de la gestión pública -el modelo estructural de gobernanza pública- y, sobre este fundamento, discutiré su posible carácter progresista o conservador y el grado de adecuación que presenta en el contexto de los países en desarrollo.

Yo llamo a este modelo de reforma de la gestión pública “modelo estructural de gobernanza pública” porque incluye tanto la reforma estructural de la organización del Estado como cambios importantes en los procesos de gestión de personal y de logro de objetivos.

La reforma de la gestión pública es la segunda gran reforma administrativa que ha experimentado el moderno Estado capitalista. En su primera versión, el Estado moderno fue absolutista y adoptó una administración patrimonialista. En la segunda mitad del siglo XIX, los países capitalistas más avanzados emprendieron la primera gran reforma administrativa, la del servicio civil o reforma burocrática².

Esto representó un inmenso progreso. Sin embargo, después de la Segunda Guerra Mundial, los países que estaban utilizando al Estado como instrumento para promover el desarrollo económico se dieron cuenta de que la administración pública necesitaba hacerse más flexible. En consecuencia, las inversiones del Estado fueron canalizadas a través de empresas de propiedad estatal y se crearon algunas agencias a las que se les dotó de diversos grados de autonomía. Esto constituyó un esfuerzo para lograr una organización estatal más flexible y, por ello, más afectiva en su tarea de promover el desarrollo económico.

Sin embargo, recién en los ochenta se llegó a tener claro que tal intento de desarrollo sólo tendría sentido si era acompañado de una nueva forma de gestión de la organización del Estado: hablamos de la Nueva Gestión Pública. Con ello se iniciaba la segunda gran reforma del aparato estatal. Los primeros países que reconocieron esta necesidad y se embarcaron en una reforma de la gestión pública fueron el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda.

Existen muchos informes sobre la Nueva Gestión Pública que surgieron de las reformas implementadas en esos tres países, los cuales fueron muy pronto imitados por otros, incluyendo Brasil. La moderna literatura de la Nueva Gestión Pública, o sólo de la gestión pública, es substancial.

En este documento definiré el modelo estructural de gobernanza pública basado en la experiencia de Brasil a partir de 1995, cuando la administración social demócrata asumió el gobierno, y, además, en la experiencia británica que sirvió de principal referencia para la realizada en Brasil.

El modelo estructural de gobernanza pública es un modelo histórico dado que utiliza el método histórico, inspirado en la experiencia de aquellos países que emprendieron la reforma, y buscando luego las generalizaciones a partir de sus principales características. Pero también es un modelo normativo porque es imposible no ser normativo cuando se trata de cuestiones que involucran a la teoría política y a las políticas públicas, específicamente a la reforma de la organización del Estado³.

Es un modelo de reforma de la gestión pública que podría ser considerado por los países en desarrollo como un instrumento para promover su crecimiento económico. Es un modelo estructural porque, como veremos, no se limita a las estrategias de gestión sino que involucra algo más que cambios organizacionales: implica cambios en la estructura del Estado, porque involucra todo tipo de asociaciones público-privadas, y porque los servicios sociales y científicos que la sociedad requiere que sean proporcionados por el Estado son contratados afuera, a organizaciones no gubernamentales. Es un modelo de gobernanza porque involucra a otros actores, fuera del Estado, en el proceso de gobierno.

El aspecto organizacional del modelo estructural de gobernanza pública

El modelo estructural de gobernanza pública incluye un aspecto organizacional y un aspecto de gestión o responsabilización (*accountability*). Por un lado tenemos el problema de cómo estructurar u organizar los servicios estatales, de cuál debería ser el aspecto estratégico central del Estado, qué delegar a las

agencias y qué servicios contratar afuera; por el otro lado está el problema de cómo manejar el sistema en su conjunto, lo cual es un tema de procesos más que de estructura.

El aspecto organizacional del modelo estructural de gobernanza pública no tiene que ver con el rol del Estado sino con su estructura. En el siglo XIX, Marx afirmó que el Estado era el “comité ejecutivo de la burguesía”. En ese momento él puede haber tenido razón, pero en las democracias contemporáneas el Estado es, más bien, el principal instrumento de acción colectiva: es la herramienta básica que las sociedades nacionales utilizan para alcanzar sus metas políticas. Las élites económicas continúan teniendo una influencia importante, pero la clase media e incluso los pobres tienen algo que decir. Juntos, y más allá del conflicto entre ellos, todos constituyen la nación y, mientras más desarrollado sea un país o una nación-Estado, más capaz es la nación de utilizar ese Estado como instrumento para lograr sus objetivos políticos (orden social, libertad, bienestar, justicia y protección del medio ambiente) en una economía global competitiva.

En las democracias modernas el rol del Estado es, en definitiva, decidido por los electores y por los políticos que ellos eligen. Ellos decidirán en qué medida el Estado puede asegurar, por un lado, los derechos sociales tales como la educación, la salud, la cultura y la seguridad social y, por otro lado, cómo el gobierno apoyará el desarrollo económico nacional. Aun cuando probablemente ellos no estén involucrados directamente en las discusiones más técnicas acerca de cómo debería organizarse el Estado. Una vez que ya se ha decidido políticamente el rol del Estado, los ciudadanos necesitarán que se otorgue a ese Estado una estructura eficiente que sea consistente con dicho rol. El modelo estructural de gobernanza pública que yo presento intenta lograr ese requerimiento, con la ventaja de que es relativamente neutral desde el punto de vista ideológico: el modelo funcionará para un Estado social democrático pero también lo hará para uno neoliberal.

Sin embargo, para ser eficiente y general, el modelo no debe limitarse sólo al aparato del Estado. Su carácter estructural requiere de un horizonte amplio, que abarque tanto las diferentes actividades críticas que son cubiertas por el Estado y por otros actores sociales que forman parte de una moderna nación-Estado, como los diferentes tipos básicos de propiedad y sus correspondientes organizaciones, que también caracterizan a las sociedades modernas.

En primer lugar, tenemos cuatro tipos de propiedad con sus correspondientes organizaciones: a) propiedad estatal, b) propiedad pública no-estatal, c) propiedad corporativa y d) propiedad privada. La distinción entre propiedad pública y privada no se basa en el tipo de ley a la cual está sujeta (derecho público o privado), sino en el tipo de objetivos organizacionales: si el objetivo es la ganancia, se trata de una organización privada; si el objetivo es el interés público, se trata de una organización pública; y si se orienta a la defensa de los intereses de grupo, se trata de una organización corporativa.

Con el objeto de distinguir entre organizaciones estatales y organizaciones públicas no-estatales es necesario un segundo criterio, y en este caso sí es un criterio legal. Si los empleados de la organización pública están sujetos al derecho civil o privado, se trata de una organización pública no-estatal. Es pública porque no busca el lucro y está orientada al interés público, pero no forma parte de la organización del Estado; si los empleados están sujetos al derecho público o administrativo, si esos empleados son “funcionarios públicos” sujetos a un estatuto, estamos en presencia de una organización estatal y como tal pertenece al aparato del Estado. De acuerdo con este segundo criterio, universidades como la Universidad de California, más allá de ser “universidades estatales”, no son organizaciones estatales sino son organizaciones públicas no-estatales; ello porque sus empleados no son funcionarios públicos cuyo salario esté definido a nivel gubernamental y garantizado por el Estado. Entre las organizaciones públicas no-estatales es necesario distinguir entre organizaciones de servicio -aquellas que principalmente proporcionan salud, educación y asistencia social- y organizaciones de defensa política o responsabilización (*accountability*) social, aun cuando algunas de ellas, tales como Oxfam, pueden cumplir ambos roles.

La distinción entre organizaciones no estatales y corporativas es importante porque las primeras supuestamente tienen que ver con el interés público⁴, en tanto que las últimas -de las cuales los

sindicatos y las asociaciones profesionales constituyen los mejores ejemplos- explícitamente defienden intereses de grupos específicos, los que pueden coincidir con el interés público pero también pueden no coincidir.

Entre las organizaciones públicas no-estatales, las organizaciones de responsabilización social y de defensa política (también llamadas *stricto sensu* “organizaciones no gubernamentales” u ONGs) en conjunto con las organizaciones corporativas conforman lo que en términos modernos se denomina “organizaciones de la sociedad civil”. Si a ellas agregamos las organizaciones de servicio que no son estatales, la suma de todas las organizaciones que no son de lucro constituyen el “tercer sector” (denominado también “sector asociativo” o “sector social”).

En segundo lugar, el aspecto organizacional del modelo estructural de gobernanza pública distingue varias formas básicas de actividad involucradas en la producción y en el ejercicio del poder que se desarrollan en una sociedad moderna:

1) las actividades específicas del Estado que involucran el ejercicio del poder estatal y la gestión de los recursos del Estado o de los ingresos que se originan por la vía de los impuestos. A su vez, este tipo de actividades requiere de una subclasificación entre 1.1) las actividades centrales relacionadas con la formulación de políticas, y 1.2) aquellas relacionadas con la implementación de dichas políticas, implementación que requiere el uso del poder del Estado; 2) las actividades de defensa o responsabilización (*accountability*) social; 3) las actividades relacionadas con la provisión de servicios sociales y científicos que la sociedad ha decidido que sean proporcionados por el Estado, tales como salud, educación, investigación científica y promoción cultural; 4) las actividades relacionadas con la defensa y promoción de intereses corporativos; y 5) las actividades de producción de bienes y servicios dirigidos a mercados competitivos.

Cuadro N° 1
Actividades, formas de propiedad y organizaciones

	Propiedad estatal	Propiedad pública no-estatal	Propiedad corporativa	Propiedad privada
Actividad exclusiva: formulación de políticas.	Ministerios	X	X	X
Actividad exclusiva: implementación de políticas.	Agencias	X	X	X
Actividades de responsabilización social.	X	Organizaciones de defensa pública	X	
Defensa de intereses corporativos.	X	X	Sindicatos y asociaciones	X
Provisión de servicios sociales y científicos.	X	Organizaciones sociales	X	Organizaciones de caridad
Producción de bienes y servicios para el mercado.	X	X	X	Empresas de negocio

Dadas estas dos clasificaciones básicas -con base en las formas de propiedad y en las actividades esenciales- el modelo sugiere cuál es el tipo de organización más adecuada para llevar a cabo las diferentes actividades.

Las actividades exclusivas del Estado, las que involucran el uso del poder del Estado y la formulación de políticas, serán ejecutadas por los ministerios o secretarías de Estado, que constituyen el verdadero corazón del gobierno, donde los políticos y los funcionarios públicos trabajan juntos.

La implementación de las políticas, lo que involucra también el poder del Estado, será responsabilidad de agencias ejecutivas y reguladoras que son administrativamente autónomas. Estas

últimas también deberán tener algún grado de autonomía política dado que se supone deben regular precios y calidad de industrias oligopólicas “que funcionan como si sus respectivos mercados fueran competitivos”: en principio, no se supone que ellas definan otras políticas, las que permanecen en el ámbito de los funcionarios electos.

Los servicios sociales y científicos apoyados por el Estado, tales como hospitales, museos, universidades y centros de investigación, serán proporcionados por organizaciones públicas no estatales. Si fueran contratados afuera por el gobierno, estas organizaciones son (o debieran llamarse) “organizaciones sociales”⁵; si éstas son financiadas principalmente por el sector privado, “organizaciones de caridad” es, probablemente, el mejor término para caracterizarlas.

Finalmente, las organizaciones que producen bienes y servicios para el mercado se supone que deban ser privatizadas, excepto en el caso de que constituyan monopolios naturales como, por ejemplo, el abastecimiento de agua potable.

El Cuadro N° 1 sintetiza el aspecto organizacional del modelo. Implica un conjunto de decisiones: algunas se explican por sí mismas y otras merecen un mayor debate. Por ejemplo, ¿por qué contratar servicios sociales y científicos externamente, a organizaciones de servicio sin fines de lucro, en lugar de permitir que sean suministrados directamente por el Estado? Porque estas actividades no son exclusivas del Estado sino que son actividades que cualquiera de los otros tres sectores organizacionales puede ejecutar, y que serán cumplidas con mayor eficiencia por organizaciones sociales autónomas que estén bajo contrato y que sean debidamente responsabilizadas ante la sociedad y el gobierno.

¿Por qué no contratar esas actividades a empresas privadas? Porque las asimetrías en la información que invade el mercado de tales servicios es enorme y, además, porque en ese ámbito hay derechos humanos involucrados. En todo caso, mientras en sectores tales como la educación universitaria o los hospitales las ventajas de externalizar esas actividades son claras y la reforma debería ser expedita, en otros sectores tales como la educación básica, el cambio debe ser gradual. Mientras tenemos ejemplos extremadamente exitosos del uso de organizaciones públicas no-estatales en el sistema universitario del Reino Unido, ningún país ofrece un ejemplo similar cuando se trata de la educación básica. No hay dudas de que la reforma funcionará en la dirección de sistemas públicos no-estatales más flexibles, pero dicha reforma necesita ser gradual.

De esta manera, el modelo estructural de gobernanza pública involucra al Estado, a las organizaciones públicas no-estatales, a las organizaciones corporativas y a las privadas. Desde el momento en que esas organizaciones son crecientemente interdependientes dando origen a todo tipo de redes, los modelos de gestión pública a menudo son identificados por las asociaciones entre el sector público, el privado y el tercer sector.

Esta expresión no es del todo adecuada porque resta importancia al Estado, como si éste no estuviese dotado de aquel poder que condujo a Max Weber a definirlo como “el monopolio del poder legítimo”. Sin embargo, los conceptos de asociación y de red son útiles para subrayar el hecho de que no debe suponerse que el Estado cumpla de manera directa todos aquellos roles y responsabilidades que los electores y la ley le atribuyen. Así como el gobierno ha sido capaz de contratar externamente, a empresas con fines de lucro, tanto la construcción como otros servicios auxiliares, de la misma manera puede contratar externamente el suministro de servicios sociales y científicos a organizaciones no estatales sin que ello implique renunciar a sus responsabilidades.

Estos contratos de externalización tienen consecuencias interesantes en términos del tamaño del aparato estatal. Si uno define el tamaño del Estado por el número de personas contratadas directamente, el Estado será pequeño: éste contratará directamente sólo a los funcionarios públicos de más alto nivel, reclutados entre los mejores talentos jóvenes de los que disponga la sociedad, bien entrenados, bien pagados y a los cuales se les podrá exigir no sólo un apropiado *ethos* republicano sino, también, altos estándares de competencia. Sin embargo, si el tamaño del Estado se define por el presupuesto fiscal o por el total de gastos estatales en relación con el PIB, puede continuar siendo grande si la sociedad

decide mantener un Estado social o benefactor. La organización del Estado contrata externamente sólo la distribución de servicios pero retiene para sí la responsabilidad de su financiamiento y rendimiento.

¿Cuál es la lógica que subyace a dicha división de roles entre el Estado y la sociedad en materia de suministro de servicios sociales y científicos básicos, en la cual el Estado financia y controla dichos servicios y las organizaciones públicas no-estatales los proveen?

El Estado juega un rol estratégico tal en la sociedad que sólo debería retener aquellas actividades específicas o exclusivas relacionadas con ese rol, es decir, actividades que involucran el ejercicio del poder estatal, tales como la formulación de políticas, la definición de las principales instituciones que organizan al conjunto de la sociedad, y garantizar la seguridad de sus miembros. Estos roles son monopólicos y requieren, por un lado, ser desempeñados por personal de alto nivel y, por el otro, responsabilizarse plenamente frente a la sociedad.

Mientras que los servicios en sí mismos pueden ofrecerse eficientemente de varias maneras, los roles estratégicos que mencionamos deben ser desempeñados sólo por el gobierno, y de manera efectiva y con alta calidad. Dichos roles implican ideas y decisiones, no productos ni servicios, y es por ello que requieren de algunos de los mejores talentos de la sociedad.

Es también por ello que, además de la necesidad de personal de alto nivel, las acciones emprendidas al interior del Estado requieren un costoso sistema de responsabilización (*accountability*). Aunque los servicios sociales y científicos no sean entregados exclusivamente por el Estado, la sociedad puede (y, en mi opinión, debiera hacerlo) decidir que se financien esos servicios de manera tal que sean de libre, o casi libre, acceso para todos sus miembros. El acto de financiar organizaciones de servicio y de hacerlas responsables frente al Estado, también constituye una actividad exclusiva de éste, más aun si los funcionarios que cumplen este rol utilizan recursos provenientes de los impuestos.

Por el contrario, implementar políticas y proporcionar servicios científicos y sociales financiados por el Estado, no requiere necesariamente la participación directa de funcionarios públicos sometidos a un estatuto. Aun cuando sean complejas, estas actividades son substancialmente más simples. Los resultados pueden ser objetivamente cuantificados y comparados. En ciertos casos, las actividades pueden estar sujetas a un proceso de evaluación basado en la competencia administrada, con orientación a la excelencia. Ambos hechos reducen los costos involucrados en el control. Por otro lado, la prestación de estos servicios requiere de una flexibilidad que la organización estatal no tiene, sea cual sea la práctica de gestión que se adopte. Por eso, dichas actividades pueden ser realizadas con mayor eficiencia por organizaciones públicas no-estatales.

El aspecto relativo a la gestión y las nuevas formas de responsabilidad

Además del aspecto organizacional, el modelo estructural de gobernanza pública tiene un aspecto específico de gestión. El objetivo es lograr una administración más flexible y gerentes más motivados. La mayoría de las ideas se han originado en prácticas gerenciales desarrolladas por las organizaciones privadas durante el siglo XX.

El aspecto relativo a la gestión hace énfasis en un “cliente-ciudadano” orientado a la acción; por otra parte, dos de los tres mecanismos específicos de responsabilidad que utiliza -administración por objetivos y competencia administrada orientada a la excelencia- han sido tomados de la administración de negocios. Ello no debe ser mal interpretado. Los principios que orientan la gestión pública continúan originándose en la teoría y en la ciencia política más que en la gestión de negocios. El objetivo es el interés público, no el lucro; el sistema de coordinación es administrativo y legal, más que dirigido por el mercado.

El tercer mecanismo específico de responsabilidad -la responsabilidad social ejercida por organizaciones de defensa política- es un mecanismo exclusivo del ámbito público. Siguiendo a Ranson y Stewart (1994), estamos hablando de “gestión para el dominio público”, no para el privado. Cuando uno habla de una orientación hacia el ciudadano-cliente en este contexto, no se está reduciendo el ciudadano a un simple consumidor, sino que se está reconociendo plenamente los derechos ciudadanos.

Para expresar en pocas palabras el carácter gerencial del modelo, yo diría que la reforma de la gestión pública pretende lograr funcionarios públicos más autónomos y más responsables: más autónomos respecto a regulaciones estrictas y a la supervisión directa, y más responsables en relación con el centro estratégico del Estado y la sociedad.

Otra manera de decirlo sería la siguiente: que la reforma de la gestión pública es un proceso de descentralización -de delegación de autoridad hacia los niveles más bajos- y al mismo tiempo de fortalecimiento del centro estratégico del Estado, y haciendo más efectivos los mecanismos de responsabilidad social. Sin embargo, la descentralización no debe acompañar todo el camino: una característica central de la reforma de la gestión pública es justamente la de separar la formulación de las políticas, la cual permanece centralizada, de su ejecución, que esa sí se descentraliza.

Y aun existe otra manera de explicar la reforma de la gestión pública; se trata de pensarla no en términos de gobierno sino de gobernanza. El término inglés que expresa “gobierno” se confunde, a menudo, con el de “Estado”; pero incluso en otros idiomas donde no surge dicha confusión, es útil distinguir “gobierno” de “gobernanza”.

El gobierno, como entidad, está compuesto por los organismos del Estado donde se toman las decisiones de más alto nivel; como flujo de comunicaciones, es un proceso de toma de decisiones por parte de funcionarios públicos (políticos y funcionarios públicos de mayor rango). La gobernanza, involucra también este proceso, pero además involucra uno más amplio en la medida que transmite la idea de que organizaciones públicas no-estatales, firmas comerciales, ciudadanos individuales y organizaciones internacionales participan también en el proceso de toma de decisiones, aun cuando el gobierno continúa siendo el actor central.

En la medida que la reforma de la gestión pública representa un paso adelante en relación con la reforma del servicio civil, adopta una nueva forma de control o responsabilidad. Mientras las tres formas clásicas y burocráticas de responsabilidad son las regulaciones exhaustivas, la supervisión jerárquica directa y los mecanismos de auditoría, las tres formas típicas de la gestión son la gestión por objetivos, la competencia administrada orientada a la excelencia y la responsabilidad social.

Las tres nuevas formas no eliminan las modalidades clásicas; sólo las reemplazan parcialmente. La gestión por resultados es una forma de descentralización: el supervisor define los objetivos y los indicadores de rendimiento con la participación de la agencia o de sus administradores, lo que asegura autonomía administrativa -tanto de personal como financiera- para lograr dichos objetivos.

La competencia administrada orientada a la excelencia no significa una coordinación de los servicios públicos con base en el mercado, sino que implica la comparación de estándares, o *benchmark* respecto de lo que logran diferentes organizaciones públicas que proporcionan el mismo servicio en diferentes regiones. La diferencia respecto a la gestión por objetivos es que los estándares o los indicadores de rendimiento emergen del efectivo cumplimiento de diferentes agencias o servicios más que de contratos de gestión, los cuales pueden definir tales indicadores de rendimiento de una manera algo arbitraria, basándose sólo en la experiencia previa. La responsabilidad social significa el uso de las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo los consejos de ciudadanos, para mantener bajo control tanto a los servicios como a los funcionarios públicos.

Bajo la reforma de la gestión pública, la descentralización se logra a través de la transferencia de la provisión de servicios hacia las agencias y organizaciones sociales. La formulación de políticas permanece centralizada, pero la autoridad central es capaz de delegar poder, tanto como sea su capacidad de utilizar mecanismos efectivos de responsabilización gerencial. Mientras los mecanismos de control burocrático requieren de una organización centralizada, los mecanismos de responsabilización gerencial son consistentes con la descentralización; ésta no significa reducir sino que, por el contrario, aumentar el control gerencial sobre los resultados. Ello es así porque ese tipo de descentralización gerencial es justamente una delegación transitoria de la autoridad: el gerente del ámbito central mantiene la opción de revertirla si deja de funcionar tal delegación⁶. Es totalmente diferente de la descentralización política, que involucra transferencia de recursos desde el aparato

central del Estado hacia las provincias o municipalidades. Tal opción también puede ser adecuada para Estados correspondientes a naciones muy grandes, pero no es fácil de revertir en el caso de que no esté funcionando bien. Es más bien el resultado de una demanda política que de una estrategia de gobierno. Por esta razón, el tema del Estado federal versus el Estado unitario no debería confundirse con la reforma de la gestión pública.

La gestión pública implica planificación estratégica. Mientras que en la administración burocrática la planificación está limitada por la ley y los reglamentos, y en ella no se toma en cuenta los casos individuales o las respuestas del adversario, la planificación gerencial implica una detallada definición de los procesos que deben implementarse y de las estrategias que deben adoptarse, dependiendo justamente de las respuestas. Así, la reforma de la gestión pública no implica menor trabajo gerencial sino, a menudo, más. Y esto es tan así que una de las distorsiones que puede surgir es, justamente, una planificación excesiva y costosa. Pero si este error se evita, la eficiencia que se gana con la reforma de la gestión pública será substancial⁷.

La gestión pública utiliza extensivamente tecnología de la información, la cual es capaz de permitir un ahorro enorme de trabajo, y ahorros en las compras del Estado, especialmente en las economías grandes. Pero uno no debiera identificar la reforma de la gestión pública con el uso de tecnología de la información. Independientemente del tipo de administración -gerencial o burocrática- dicha innovación esencial debería ser utilizada por el Estado. En el caso de los mecanismos de responsabilización gerencial, la adecuada utilización de la tecnología de la información hace más viable la descentralización.

Sólo en el marco de un sistema democrático es posible aceptar que se asigne un alto grado de autonomía a los gerentes cuando se implementan reformas a la gestión pública. Mientras la administración pública burocrática fue creada bajo un Estado liberal pero no democrático, y se relacionó con controles muy estrictos, la reforma de la gestión pública es impensable sin un sistema democrático.

La autonomía que asume el gerente público, la posibilidad de que tome decisiones en lugar de limitarse a ejecutar la ley, es controlada *a posteriori* a través de los mecanismos de responsabilización social, particularmente aquellos mecanismos que involucran presiones por una mayor transparencia y un rol crecientemente investigativo de parte de los medios de comunicación.

Dado que la reforma de la gestión pública presupone la democracia y que los valores relacionados con la autonomía de los funcionarios públicos están perfectamente integrados a la sociedad, su estabilidad formal se puede hacer más flexible, más parecida a la que existe en el mercado laboral⁸. También sus remuneraciones debieran ser más flexibles para que puedan reflejar su rendimiento. Y, además, más altas porque las remuneraciones de los gerentes públicos debieran ser competitivas con las del sector privado, más aun si el mercado laboral público y privado deja de estar separado (mientras que las remuneraciones de los funcionarios públicos no especializados debieran igualarse con aquellas de los correspondientes trabajos del sector privado)⁹. Ellos debieran rendir cuentas a través de mecanismos de responsabilización propios de la gestión pública en lugar de serlo mediante mecanismos burocráticos. Finalmente, en el sistema gerencial, el *ethos* republicano del servicio civil, tan importante en este tipo de trabajo, estará mejor asegurado que en el sistema burocrático dado que los gerentes públicos serán pocos en número, mejor pagados y con un prestigio más alto.

Dicha posibilidad es desafiada por muchos, particularmente por aquellos adherentes a la teoría de la opción pública, la cual, al transferir a la esfera pública la perspectiva de los economistas sobre el comportamiento de la competencia de los hombres de negocio en el mercado, ven a los funcionarios públicos como si ignoraran el interés público.

Ellos podrían precisamente hacer transacciones entre la búsqueda de renta y la ocupación de las posiciones más altas de la jerarquía burocrática (la que podría verse en peligro justamente por la búsqueda de renta); así como los políticos podrían hacer transacciones entre la búsqueda de renta y el

deseo de ser reelectos. Ésta es una suposición inteligente cuando uno quiere proporcionar precisión matemática a las ciencias políticas: el comportamiento de los actores políticos podría ser tan predecible como la de los agentes económicos en el mercado.

Sin embargo, dicho supuesto simplificador interpreta incorrectamente, y de manera importante, el comportamiento burocrático y político; éste, a diferencia del comportamiento económico, no está motivado sólo por intereses privados, sino también por intereses públicos¹⁰. Dadas las diferentes expectativas involucradas en el comportamiento de los hombres de negocio, por un lado, y de los políticos y funcionarios públicos, por el otro, la legitimidad social involucrada también será diferente en ambos casos. Mientras la conducta de los hombres de negocio legítimamente puede estar orientada por intereses privados, la conducta de los funcionarios públicos no, dado que la sociedad no lo permitirá. De esa manera, dadas las demandas de la sociedad, es razonable esperar que un pequeño grupo de prestigiosos servidores públicos, elegidos entre los jóvenes más brillantes de la sociedad, serán capaces de establecer y de conformar los más altos estándares del comportamiento republicano.

Tal como pregunté en relación con el tipo de estructura, ahora pregunto en relación con esta forma de administración: ¿qué subyace tras su lógica? ¿Por qué dar a los funcionarios públicos más autonomía y hacerlos más responsables? Primero y principal, porque estamos hablando de gerentes públicos con cualidades gerenciales cuya motivación depende de su autonomía. La motivación, en el Estado y en las organizaciones privadas, no depende sólo de los incentivos económicos o del *ethos* republicano; depende también de la satisfacción de una necesidad que es básica en toda personalidad emprendedora: la necesidad de logro. Los gerentes competentes están motivados por el logro. Desean poder para hacer cosas y necesitan autonomía para ello. En segundo lugar, porque una mayor autonomía significa la posibilidad de adaptar acciones en condiciones que son cambiantes, condiciones justamente que las regulaciones estrictas no pueden predecir. Si los riesgos involucrados en esa mayor autonomía se minimizan a través de nuevas formas de responsabilización, sus ventajas respecto a la eficiencia son obvias.

Importando instituciones para el desarrollo económico

El modelo estructural de gobernanza pública, como cualquier modelo de tipo ideal, no se presenta completamente en la realidad, pero de una manera o de otra se está desarrollando en la mayoría de los países ricos, excepto en Alemania, Francia, España y Japón. Es interesante plantearse, al respecto, algunas preguntas. ¿El modelo reduce o no la influencia de los funcionarios públicos, quienes en la administración patrimonialista del Estado absolutista compartieron el poder con la clase aristocrática dominante, y en la administración burocrática del Estado liberal se aliaron con la clase empresarial, jugando un rol esencial en la formulación e implementación de estrategias de crecimiento? Si la respuesta a esta pregunta es negativa, ¿este modelo de reforma del Estado tiene, como compensación, efectos en la concentración del ingreso o en la creciente desigualdad social? Y si la respuesta a esta pregunta también es negativa, ¿este modelo es aplicable en los países en desarrollo?

La primera pregunta es esencial dado que reformar la organización estatal sólo tiene sentido si contribuye a aumentar la capacidad del Estado y, si así lo hace, debiera contribuir a incrementar el prestigio y la influencia de los funcionarios, tanto los políticos como los que manejan la administración pública. El supuesto que hay tras esta exigencia es que, históricamente, el desarrollo económico fue posible sólo después de que los primeros países que se industrializaron realizaron su “revolución nacional”, esto es, la construcción de Estados capaces.

El Estado, en tanto instrumento nacional de acción colectiva, es un prerrequisito para el crecimiento económico, en principio porque ofrece mercados internos seguros a los empresarios y, en general, porque la existencia de un Estado (organización e instituciones) otorga a la nación capacidades para alcanzar sus principales objetivos políticos y, en particular, el desarrollo económico. Una nación es, esencialmente, una sociedad o un grupo de personas que comparten un destino común y utilizan al Estado como instrumento clave para la acción colectiva. La experiencia histórica demuestra que una

nación-Estado que esté constituida por una nación fuerte o cohesionada y por un Estado capaz será la única que pueda diseñar e implementar una estrategia de crecimiento económico.

La reforma de la gestión pública, entendida en los términos del modelo estructural de gobernanza pública, esencialmente tiene como propósito incrementar las capacidades del Estado para garantizar los derechos sociales y republicanos sin incurrir en las ineficiencias que caracterizaron al Estado benefactor del siglo XX. La idea no es reemplazar al Estado social por un “Estado capaz”, como propone el pensamiento neoliberal; no es tampoco considerar que el Estado social es “paternalista” en tanto establece redes de protección, y que es necesario reemplazarlo por un Estado que “empodere a los individuos para que sean capaces de competir en el mercado”.

Las personas, indudablemente, deben estar preparadas para competir, pero también necesitan protección, requieren seguridad, especialmente los más débiles y los menos capaces. Es verdad que, en algunos casos, las políticas adoptadas en nombre de la reforma de la gestión pública debilitan al Estado en lugar de hacerlo más fuerte. Éste fue el caso en Nueva Zelanda, en la década de los noventa, durante los pocos años de administración conservadora y después de que el Partido Laborista iniciara la reforma. Pero los conservadores perdieron la siguiente elección, y la reforma se retomó en términos razonables. La idea económica central al reformar el Estado es hacer un mejor uso de los ingresos provenientes de los impuestos -para proporcionar mejores servicios a costos más bajos- o, en otras palabras, hacer más eficiente la organización del Estado en lo que respecta al uso del dinero que siempre es relativamente escaso.

La reforma no analiza de qué manera el gobierno puede ser más legítimo -éste es un problema de la reforma política o democrática- pero indirectamente sí contribuye a la legitimidad del sistema político como un todo. Ciertamente se interesa por conocer de qué manera los gobiernos, y los funcionarios electos y no electos que se ubican en el centro del Estado, toman decisiones que mejoren la gobernanza; pero su ámbito específico es la organización y la gestión del Estado.

Por un lado, el modelo propone un criterio para la división del trabajo entre organizaciones estatales, públicas no-estatales, corporativas y privadas. Por otro lado, sugiere políticas que permitan tener gestores públicos más motivados y más eficientes haciéndoles más autónomos y más responsables. En el competitivo mundo capitalista en que vivimos, la eficiencia se requiere en todas partes. Así, existe por ejemplo un dicho: “no trates de malgastar dinero tratando de recuperar pérdidas”, dicho que a menudo se utiliza para rechazar el pago de impuestos y el financiamiento de servicios que responden a necesidades sociales. Una organización estatal que emprende una reforma de la gestión pública se hace más eficiente y, por esta razón, más capaz y más legítima.

Con la reforma de la gestión pública, los funcionarios públicos de alto nivel que trabajan principalmente en el núcleo estratégico del Estado se vuelven más respetados. Desde el momento en que los servidores trabajan bajo principios burocráticos clásicos, normalmente desconfían de las ideas nuevas. Sin embargo, la reforma sólo puede tener éxito si se cuenta con su apoyo e iniciativa. De hecho, la mayor parte de las reformas de la gestión pública implementadas en los últimos veinte años fueron efectivas cuando los funcionarios públicos de alto nivel tomaron conciencia de que tales reformas representaban una oportunidad para los funcionarios competentes; cuando ellos entendieron que las viejas prácticas burocráticas estaban debilitando el Estado y desmoralizando el servicio público, decidieron comprometerse con la reforma.

En las modernas sociedades capitalistas, la organización estatal es legítima y su personal es respetado sólo si dicha organización se constituye en un instrumento efectivo para el crecimiento económico. Fue la confirmación práctica de este hecho lo que hizo posible las reformas originales en la gestión pública en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda en la década de los ochenta; luego se extendería a la mayoría de los países desarrollados en la década siguiente¹¹.

Una vez que se acepta que la reforma de la gestión pública fortalece al Estado, incrementa la legitimidad del régimen democrático y promueve el crecimiento económico, la siguiente pregunta es en qué medida esto se logra a costa de una mayor inequidad social. Dado que la reforma reduce el número

de trabajos no gerenciales en la burocracia estatal y asume que estos trabajos de nivel más bajo tienden a ser mejor pagados que sus equivalentes en el sector privado, se dará un cierto grado de concentración. Por otro lado, dicha medida permite al Estado reorientar estos recursos para incrementar los servicios sociales, por lo que la reforma trabaja a favor de la redistribución. Es importante hacer notar que, desde los setenta, hemos vivido en una época de concentración del ingreso y de la riqueza, esto es, de una creciente desigualdad, en todos los países capitalistas. Esto ha sido una consecuencia, por un lado, de la revolución en el ámbito de la tecnología de la información, la que incrementó la demanda de trabajo especializado, reduciendo al mismo tiempo el trabajo no especializado y, por otro lado, de la ola ideológica neoliberal que, después de los setenta, presionó por una reducción del Estado benefactor o de los ingresos indirectos.

La reforma de la gestión pública fue vista por muchas personas como parte de ese proceso, pero el hecho es que el incremento de las capacidades del Estado para proveer servicios sociales de manera más eficiente, en la medida que es casi universal, contribuye a la equidad social. En concreto, la reforma de la gestión pública es neutral en términos de la distribución de la riqueza: puede ser utilizada para reducir o para incrementar los ingresos directos e indirectos. Así, en la medida que incrementa las capacidades del Estado, también legitima cualquier incremento en sus gastos; de esta manera, hace más probable que un país que implementa esta reforma sea más capaz de asegurar los derechos sociales.

Nuestra tercera y última pregunta: ¿puede esta reforma ser demasiado ambiciosa para los países en desarrollo? ¿Estos países deben o no seguir el proceso secuencial que es tan querido para los organismos internacionales como el Banco Mundial? ¿No deberían estos países completar, primero, la reforma del servicio civil y sólo después de ello comprometerse en la reforma de la gestión pública?¹²

La respuesta que inmediatamente viene a la mente es la de suponer que mi interlocutor también estaría de acuerdo, en ese caso, con que dichos países debieran, primero, completar la revolución mecánica del siglo XIX y, sólo después, emprender la revolución de la tecnología de la información. Si esta respuesta suena demasiado impaciente de mi parte, otra forma de plantear el problema es argumentar que, si en estos países hay una carencia de burocracia weberiana, ello no es una razón para no comenzar la reforma de la gestión pública: ambas reformas pueden implementarse al mismo tiempo.

Los países desarrollados, por su parte, ya tienen un servicio civil de alto nivel que es competente, y pueden proceder a partir de esa posición.

El hecho de que la hipótesis secuencial es a menudo errónea no significa que los países en desarrollo deban copiar de manera estricta la reforma de gestión pública impulsada en los países desarrollados. Ellos deberán considerar las especificidades a las que deben hacer frente; deberán admitir que las prácticas del clientelismo o de los sobornos pueden estar más extendidas, que la sociedad será menos cohesionada y que sus estándares morales serán más bajos.

En el caso de la reforma de la gestión pública implementada en Brasil en el año 1995, reforma que se basó en el modelo británico, por ejemplo, se introdujo una serie de modificaciones. El rol de los funcionarios públicos de más alto nivel ubicados en el núcleo estratégico del Estado recibieron mayor atención, se incrementaron sus ingresos, se establecieron evaluaciones anuales para todas las carreras del Estado¹³ y el rol de la auditoría no se subestimó, aunque a los auditores se les solicitó poner más atención a los resultados que a los procedimientos.

La capacitación de los funcionarios de nivel alto y medio recibió una atención prioritaria. En otras palabras, no hay razón por la cual un país en desarrollo no pueda continuar construyendo una administración pública profesional y, al mismo tiempo, inicie la implementación de la reforma de la gestión pública.

Una de las principales ventajas de la que gozan los países en desarrollo, además de la posibilidad de copiar tecnologías, es la capacidad de “importar” instituciones. Los organismos internacionales insisten en exportar instituciones y reformas, pero tales exportaciones a menudo fracasan porque no se las adapta a las condiciones locales. En cambio importar instituciones es muy diferente porque implica, justamente, la propiedad de las instituciones importadas por parte de nacionales que son capaces, no

sólo de adaptarlas a las condiciones locales, sino también de comprometer personas -otros funcionarios de alto nivel y a la sociedad en general- con las nuevas reglas del juego.

El compromiso con las nuevas instituciones no surge automáticamente de la apropiación de la reforma por los nacionales, pero es una condición para ello. Lo cierto es que las reformas institucionales -y la gestión pública no es otra cosa que un conjunto de instituciones- sólo son efectivas cuando, además de que estén bien diseñadas y adaptadas a las condiciones reales, estén bien engranadas con el tejido social.

Conclusión

Comencé este documento preguntando qué tipo de reforma de la administración pública podría, en los países en desarrollo, contribuir de manera significativa al desarrollo económico y al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio, de Naciones Unidas.

Después de describir el modelo de reforma de la gestión pública que yo llamo “modelo estructural de gobernanza pública”, desarrollé algunos argumentos. En primer lugar, señalé que esta reforma hace más eficiente y más capaz al Estado en la medida que adopta una particular estructura de división del trabajo entre la organización propia del Estado, las organizaciones públicas no-estatales, las corporativas y las privadas, y que adopta, también, una estrategia de gestión que, haciendo a los funcionarios públicos de mayor nivel más autónomos y responsables, logra motivarlos y hacerlos más eficientes.

En segundo lugar, argumenté que, en la medida en que el Estado es el instrumento clave de la acción colectiva de que dispone una nación para promover su desarrollo económico, hacerlo más capaz es algo que ciertamente hará más efectivo a un gobierno cuando se trata de definir, en conjunto con la sociedad, una estrategia nacional de crecimiento.

En tercer lugar, rechacé la tesis secuencial y sostuve que, si un país en desarrollo no ha completado aún la reforma del servicio civil, no constituye eso una razón para no continuar con dicha reforma mientras gradualmente implementa también la reforma de la gestión pública.

Los países en desarrollo pueden dividirse en dos categorías: los de ingresos medio y los de ingresos bajos. No me cabe duda de que los países de ingreso medio son capaces de importar instituciones y de sacar provecho de ello. Lo que resulta peligroso para ellos es aceptar, sin espíritu crítico, instituciones exportadas que generalmente no toman en cuenta sus intereses nacionales.

Sin embargo, en relación con los países pobres, el problema es más complejo y la actitud debiera ser de mayores dudas que certezas. Más que otros países, ellos necesitan construir un Estado fuerte y capaz ya que un Estado bien estructurado y relativamente libre de corrupción es una condición básica para que puedan aprovechar la ayuda que reciben de parte de los países desarrollados y de ingreso medio. El amplio programa que organiza la ONU para canalizar la ayuda a los países pobres está basado en el supuesto de que al menos algunos de esos países ya han logrado dichas condiciones mínimas.

El principal documento del Proyecto Milenio de la ONU (2005) afirma que “es responsabilidad de los propios países fortalecer sus sistemas de gobierno”. Divide a los países pobres en aquellos que están encabezados por “líderes de gobierno rapaces” y aquellos que tienen “gobiernos bien intencionados”, y propone que los países desarrollados destinen un 0,7% de su PIB a ayudar a este último tipo de países¹⁴. En todo caso, estos países no tienen otra alternativa que no sea construir por sí mismos capacidad estatal. Para lograrlo, deben resistir la tentación de financiar su crecimiento con endeudamiento externo adicional porque el crecimiento proviene del ahorro interno, no del externo¹⁵. Además, ellos debieran ser críticos de las recomendaciones y condicionalidades que vienen normalmente con la ayuda. Con estas advertencias, el modelo estructural de gobernanza pública, bien adaptado a dicha realidad, será una buena institución para importar.

Notas

¹ La reforma, en Brasil, comenzó cuando el nuevo ministerio denominado Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado (MARE) fue aprobado por el Comité Presidencial de la Reforma del Estado. Ver MARE (1995).

² En esa reforma, además de los trabajos clásicos de Max Weber, ver particularmente a Silberman (1993).

³ Para la reforma brasileña, ver Bresser Pereira y Spink (eds.) (1999), y Bresser Pereira (2004). Para la reforma en los países de la OCDE, ver Pollitt y Bouckaert (2000).

⁴ Muchas organizaciones “supuestamente” públicas no-estatales son, en realidad, privadas en la medida que representan intereses privados. Ésta es, justamente, una de las distorsiones, entre muchas otras, de todo sistema social.

⁵ La expresión “organización social” fue utilizada en la Reforma Brasileña de la Gestión Pública implementada entre los años 1995 y 1998, en la legislación federal y de muchos estados y municipalidades.

⁶ Un error común es el de suponer que reduce el control de las autoridades centrales sobre las organizaciones estatales, especialmente si se considera que la reforma de la gestión pública implica descentralización. Por el contrario, dicho poder, incluyendo el poder del Ministerio de Finanzas que controla los gastos, en realidad se incrementa porque los objetivos se logran a menor costo. Las autoridades abandonan un cierto poder directo para obtener mayor control indirecto.

⁷ En la reforma gerencial del Servicio Nacional de Salud británico, que fue inicialmente emprendida por la administración conservadora, este problema surgió, pero eventualmente fue razonablemente superado cuando la administración laborista continuó la reforma (los laboristas, estando en la oposición, habían criticado la reforma).

⁸ En Brasil no hubo flexibilización de los exámenes de ingreso porque el país no había logrado un nivel razonable de equidad entre los sectores público y privado en lo que se refiere al mercado laboral, requisito necesario para que la flexibilización funcione correctamente.

⁹ En las administraciones burocráticas, como la francesa y la brasileña, los ingresos de los ejecutivos públicos tienden a ser menores a los del sector privado; en cambio, los ingresos en los niveles más bajos del sector público tienden a ser mayores que en el sector privado. Con la reforma de la gestión pública, esta diferencia va desapareciendo gradualmente.

¹⁰ Esto no significa que el supuesto de plena racionalidad es aceptable para el comportamiento económico: sólo significa que en este ámbito, dependiendo del nivel de abstracción, puede tener mayor sentido.

¹¹ La investigación de Pollitt y Bouckaert (2000), confirmada en la edición del año 2004 del libro, es definitiva en relación con este tema.

¹² Aún en 1998 el Banco Mundial comprendía la reforma administrativa como una disminución del tamaño del Estado y una reforma del servicio civil. En ese momento, su dirección recién comenzaba a comprender lo que realmente significaba la reforma de la gestión pública, pero no la apoyó, basándose en el argumento de la secuencialidad.

¹³ Con anterioridad, sólo las carreras diplomática y militar tenían exámenes anuales de ingreso.

¹⁴ El Proyecto Milenium de las Naciones Unidas (2005) fue comisionado por la Secretaría General del organismo en el año 2002 para desarrollar un plan concreto de acción mundial que tuviera como objetivo enfrentar la pobreza, el hambre y la enfermedad que afectan a millones de personas. Es un cuerpo asesor independiente encabezado por Jeffrey Sachs. Ver Sachs (2005).

¹⁵ Sobre la crítica de la estrategia de crecimiento basada en el ahorro externo desarrollada en los últimos años, ver Bresser Pereira y Nakano (2002).

Bibliografía

- Bresser Pereira, Luiz Carlos (2004), *Democracy and Public Management Reform: Building the Republican State*, Oxford, Oxford University Press.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Spink, Peter (eds.) (1999), *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nakano, Yoshiaki (2002), “Economic Growth with Foreign Savings?”, paper presented at the Seventh International Post Keynesian Workshop, University of Missouri, Kansas City, June 28-July 3, <http://www.bresserpereira.org.br>. Publicado en portugués, en *Revista de Economia Política*, Vol. 23 N° 2, São Paulo, abril-junho 2003, pp. 3-27.
- MARE (Ministerio de la Administración Federal y de la Reforma del Estado) (1995), *White Paper on the Reform of the State Apparatus (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado)*, Brasília, Imprensa Nacional, <http://www.bresserpereira.org.br>.
- Pollitt, Christopher y Bouckaert, Geert (2000), *Public Management Reform*, Oxford, Oxford University Press.
- Ranson, Stewart y Stewart, John (1994), *Management for the Public Domain*, London, The Macmillan Press.
- Sachs, Jeffrey (2005), *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, New York, Penguin Press.
- Silberman, Bernard S. (1993), *The Cages of Reason: the Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*, Chicago, Chicago University Press.
- UN. Millennium Project (2005), *Investing in Development: a Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, London, Earthscan.

¿Reforma organizacional de gobierno por diseño genérico? El Nuevo Institucionalismo Económico en acción: el caso del Modelo Integral de Desempeño de los Organismos Internos de Control en México *

**David Arellano Gault, Manuel Alamilla Ceballos y
Alejandro Campos García**

Introducción

La visión organizacional de los gobiernos ha sufrido diversas transformaciones a lo largo del tiempo. Es posible observar en la literatura, desde una visión mecánica de los gobiernos que asume que sus organizaciones son meros apéndices obedientes de la voluntad política (apéndices técnicos y profesionales, por cierto, Gulick, 1937) hasta una que ha enfatizado el hecho de que estas organizaciones existen en redes flojamente acopladas, dependientes de una multiplicidad de factores que van desde las leyes, las regulaciones de diferente tipo y nivel, hasta las relaciones con otras organizaciones y jerarquías (Weick, 2000).

Sin embargo, en cualquiera de los casos, una de las partes más complejas del análisis es la constatación de que las organizaciones gubernamentales forman parte de un sistema político, muchas veces con un importante poder de coacción y con la capacidad para afectar la vida de muchos seres humanos (Arellano ...[et al], 2005). En otras palabras, son organizaciones que basan su naturaleza en el sustento técnico y administrativo de su origen y de su actuar, pero no dejan de ser parte de una estructura política y no dejan de tener, muchas de ellas al menos, importantes capacidades coercitivas a su alcance. Visualizarlas como entes administrativos es adecuado, pero no puede ser el único o predominante sesgo de interpretación cuando hablamos de organizaciones gubernamentales. En todo caso, como Graham Allison (1987) ha señalado, las organizaciones gubernamentales y privadas se parecen ampliamente, en todos los aspectos menos importantes.

Estudiar organizaciones gubernamentales, entonces, necesariamente implica un grado importante de responsabilidad social, pues no hablamos de espacios organizados simples, aislados, encasillados en normatividades precisas y controladas mecánicamente. Hablamos al mismo tiempo, de manera dual, de organizaciones en sí mismas, con su contexto, adaptándose a su realidad, compitiendo, sobreviviendo. De igual forma, hablamos de espacios organizados de poder (interno y externo, es decir, dentro de la organización, pero también desde el sistema político), controlados por diversas instancias políticas (en una democracia, de alguna manera, por los tres poderes, y en una poliarquía [Dahl, 1972], afectada por grupos de interés), con impactos sobre los grupos y las personas, y muchas veces con poderes de coerción.

Es curioso que pese a esta dinámica del espacio organizado gubernamental, donde el debate contemporáneo ha llevado al convencimiento de que el gobierno es una red de organizaciones diversas, heterogéneas, con vida propia, en general las propuestas de cambio y mejora de los aparatos administrativos siguen asumiendo usualmente que las mejores estrategias son aquellas de carácter genérico, integrales, en lo político, legal e institucional. Es decir, cambiar las organizaciones gubernamentales, muchas veces, pasa más bien por diseñar esquemas genéricos de reforma administrativa, que se apliquen como una estrategia técnica, en forma relativamente uniforme y a través de todo el aparato. Es común, prácticamente en cualquier país, escuchar de grandes e integrales programas de reforma administrativa, que tienen como uno de sus ingredientes principales, la mejora y transformación de todas o al menos gran parte de las organizaciones gubernamentales.

(*) Recibido: 08-08-2006. Aceptado: 31-08-2006.

Los autores agradecen a Walter Lepore por sus valiosos comentarios metodológicos que ayudaron a enriquecer el presente artículo.

Asimismo, agradecen a la Secretaría de la Función Pública la apertura y apoyo para la realización de esta investigación.

Se puede entonces presuponer que existe una contradicción entre un argumento que acepta que un gobierno está compuesto en la práctica por una multiplicidad de organizaciones, diferentes estructural, normativa y políticamente, y otro que propone diseñar e implementar programas homogéneos o unitarios de reforma administrativa; programas que buscan, por lo tanto, imponer una línea definida genérica de transformación sobre un aparato heterogéneo y variado. Curiosamente, sin embargo, es claro que las reformas de este tipo tienen mucho de retórico y su estudio muestra que las estrategias y dinámicas son bastante más desordenadas y variadas de lo que se acepta en el discurso (véanse los ejemplos de Brunsson y Olsen, 1997).

En la actualidad, una de estas estrategias genéricas, con todo y su retórica, está en boga en diversas realidades nacionales. Las reformas administrativas inspiradas en el Nuevo Institucionalismo Económico (NIE)¹ están siendo implementadas en muchos países con la esperanza de transformar los incentivos institucionales del comportamiento burocrático, hacia uno dirigido al desempeño, con una cultura de atención y servicio al ciudadano (a veces definido como cliente) y a través de una rendición de cuentas por resultados, más que por procesos (Aucoin, 1995).

Una de las características interesantes del NIE como teoría de la organización (Williamson, 1995: 207) es que, aun aceptando que las organizaciones son diferentes y que el gobierno es un conjunto de organizaciones muchas veces acopladas a través de criterios de racionalidad limitada, sin embargo asume que los incentivos a la acción y el marco institucional de reglas que afectan a los actores son relativamente homogéneos o tratables vía estrategias genéricas, uniformes (como lo son las estrategias de agente-principal, por ejemplo, propuestas por Williamson, 1983).

La idea usual del NIE es que será posible acercar los comportamientos racionales de los individuos al logro de objetivos colectivos, sólo si se alinean de manera racional con tales necesidades colectivas. El NIE ha propuesto una serie de instrumentos genéricos para ello, particularmente en el sector gubernamental: los *cuasi mercados* y los esquemas *principal-agente*, entre otros (Le Grand, 1991; Levinthal, 1988; Arellano ...[et al], 2005).

Este artículo busca realizar una evaluación de las estrategias de reforma estilo NIE, analizando su pertinencia para enfrentarse a la diversidad y complejidad específicas de las organizaciones gubernamentales. El NIE, como estrategia genérica, deberá afrontar la contradicción aparente de atacar, con estrategias homogéneas, el cambio efectivo del comportamiento administrativo de múltiples organizaciones diferentes. Si el NIE está en lo correcto, los comportamientos organizacionales se verán efectivamente transformados una vez que los incentivos y las reglas del juego en una organización, alineen los objetivos e intereses individuales con los objetivos e intereses colectivos, más allá de las especificidades estructurales, contextuales y culturales de las diferentes organizaciones sobre las que se está impulsando la aplicación de las herramientas de reforma.

Para acercarse de manera empírica, aunque parcial, a comprender las posibilidades de estas herramientas para la reforma administrativa de los gobiernos, en este documento se presentan los resultados de un estudio de caso: el Modelo Integral de Evaluación de Desempeño de los Organismos Internos de Control (MIDO) aplicado por el gobierno federal en México desde el 2003. El MIDO es un instrumento basado en las ideas del NIE en general, particularmente en la teoría principal-agente, con el fin de modificar los comportamientos de las agencias controladoras dentro del poder ejecutivo federal², con lo cual busca alinear los objetivos de estas agencias con el proyecto de generar organizaciones gubernamentales que se dirigen y actúan con base en resultados.

El MIDO intenta medir cómo cada uno de los 215 Organismos Internos de Control (OICs) existentes en México ajustan su comportamiento para hacerse corresponsables con y coadyuvar al desempeño de las agencias que deben controlar. Para ello, el principio general del NIE, a saber, el ajuste de los incentivos de los actores para que cambien su comportamiento por un nuevo equilibrio racional (de un comportamiento controlador a un comportamiento que se hace responsable del desempeño de la agencia que controla), se instrumenta mediante un mecanismo que mide y evalúa el

desplazamiento hacia nuevos comportamientos. Estos comportamientos se miden y evalúan de manera sistemática, lo cual genera nuevos incentivos hacia valores como el desempeño, la transparencia, la reducción de espacios de opacidad informativa, entre otros. La lógica principal-agente es la piedra angular del esquema, al definir mecanismos de contratos, supervisión y medición que alinean los objetivos e intereses del agente con los del principal.

En el siguiente apartado se realiza un resumen de las ideas principales del NIE que inspiran este tipo de reformas, con el fin de comprender los elementos críticos y los supuestos base que sostienen una estrategia de reforma genérica de las organizaciones gubernamentales. En un segundo apartado se describirá el MIDO como instrumento de diseño neo-institucionalista económico. En el tercero se presenta el estudio de caso del citado instrumento, los criterios metodológicos que se utilizaron, así como los resultados encontrados en términos del argumento que prevé -como uno de los límites y retos más importantes de esta estrategia de reforma organizativa-: la tensión que se genera entre una estrategia de tintes genéricos, con la gran diversidad de organizaciones sobre las que se implanta el instrumento. Por último se presentan conclusiones que buscan analizar los retos y problemas de estrategias genéricas de reforma organizacional ante la diversidad y complejidad organizativa y de red que, por lo general, caracterizan a los gobiernos contemporáneos.

1. Nuevo Institucionalismo Económico y diversidad organizacional: alineación de incentivos para la acción colectiva

Con base en una serie de supuestos respecto al accionar básicamente racional y egoísta de los actores, el NIE hace hincapié en la comprensión de la manera en que las reglas del juego, en un contexto de asimetrías de información y amplias posibilidades de actuar oportunistamente, componen el actuar colectivo. El actuar organizacional es, entonces, la combinación de una serie de acciones individuales racionales (en el sentido de búsqueda de satisfacción de objetivos individuales a la vez) que, gracias a las reglas del juego, genera una serie de incentivos selectivos que, dependiendo del contexto de jerarquías, normas y mecanismos de información, compone los costos de transacción básicos por los cuales una organización actúa y toma decisiones. Si se es capaz de identificar con claridad las reglas que establecen ciertos incentivos, las formas de evitar los “dilemas de acción colectiva” (Olson, 1971) y las oportunidades de los actores para actuar oportunistamente (elementos ubicuos en cualquier organización, para el NIE), se posee entonces un poderoso diagnóstico de cuáles son los móviles críticos, los resortes fundamentales del actuar individual y, en su combinación, del actuar colectivo.

De esta manera, el NIE argumenta que no será mediante el uso exclusivo de técnicas administrativas que se alcanzarán resultados en las reformas de los aparatos gubernamentales. Para ello, será necesario tener una comprensión sistemática de las estructuras de incentivos y los contextos de información (y de los juegos estratégicos, por tanto) que generan que actores racionales tomen ciertas decisiones, más allá de que bajo una perspectiva global puedan ser considerados como comportamientos subóptimos.

El gran atractivo del argumento del NIE para la reforma administrativa de los gobiernos es muy claro: parte de la constatación de los burócratas y políticos como actores interesados y posiciona un nivel de prioridad importante en las estructuras, jerarquías, políticas y normas que componen la trama organizativa (Moe, 1995; Ayala, 1999). Sin embargo, esta metodología asume como posibilidad que las diferencias entre las organizaciones, si bien importantes, puedan ser interpretadas al final como una problemática básica: la ineficiencia gubernamental se debe a un alineamiento erróneo entre los intereses y capacidades oportunistas de los actores y las estructuras de incentivos (Moe, 1995: 137-138). En otras palabras, si fuera posible comprender estos intereses y las capacidades de acción oportunista y los dilemas de acción colectiva que controlan los actores organizacionales en un marco organizativo, sería posible establecer nuevas reglas del juego, nuevas instituciones que generaran

incentivos acertados para, aprovechando el empuje del accionar egoísta y racional, generar sin embargo resultados colectivos positivos.

El cambio de comportamiento es entonces crítico para una reforma administrativa y lo es más críticamente para las organizaciones gubernamentales, pues los dilemas de acción colectiva ahí suelen ser más complejos, según el NIE. Al ser proveedoras de bienes públicos o cuasi públicos y al estar protegidas de la competencia de mercado (incluso a veces disfrutando de un monopsonio de información), las organizaciones gubernamentales tienen pocos incentivos para experimentar un cambio tanto de comportamiento como de las estructuras de incentivos enraizadas en la lógica de los actores (e incluso enraizadas ideológicamente).

De esta manera, Niskanen (1971) ha buscado mostrar cómo la ineficiencia gubernamental se debe, antes que nada, al diseño de las reglas y, por lo tanto, de la estructura de incentivos que permite un orden administrativo típico de una democracia. Los pesos y contrapesos, la separación de poderes, hace difícil la tarea de controlar a una burocracia que tiene ventajas de información.

El diagnóstico organizativo, desde el NIE, es claro y simple: cualquier reforma debe crear las posibilidades de transformación estructural de los incentivos y las reglas del juego (Niskanen, 1996). No solamente eso, sino que la mejor forma de hacerlo es mediante el uso de mecanismos que simulen o se acerquen lo más posible a lógicas de mercado. La frase que resume esta idea sería aquella famosa expresión que dice: “no hay lógica ni racionalidad si no considera la satisfacción de la necesidad”.

Las reglas del juego se dan en un marco de actores racionales propensos al uso estratégico de la información para alcanzar sus propios objetivos. Los actores no son transparentes y podrán ser capaces de utilizar oportunamente sus ventajas de información, sus habilidades y su posición en el “juego”. Por ello, los mecanismos que comprenden este uso estratégico de la acción y la posición suelen ser más efectivos, según el NIE, que quienes consideran que los actores pueden ser convencidos de actuar colectivamente mediante mecanismos morales o éticos (Williamson, 1995: 244-245). Los actores estratégicos actúan éticamente cuando las reglas del juego se combinan de tal forma que generan incentivos para actuar racionalmente en ese sentido ético o moral. La moral existe con base en el acuerdo racional (Gauthier, 1987).

La reforma organizacional de las agencias gubernamentales, con el NIE, parece tener proyecto y claridad: existen mecanismos genéricos para acercar el comportamiento individual egoísta al logro de los objetivos colectivos (Olson, 1971) mediante la generación de incentivos para la acción. Si bien las organizaciones y sus marcos jerárquicos de acción (Williamson, 1983) no son cercanos a la lógica y estructura de los mercados, la lógica de éstos puede ser simulada, aproximada. Instrumentos como los cuasi mercados, los esquemas principal-agente, entre otros, aparecen como instrumentos preferidos, en este sentido, para reformar las organizaciones gubernamentales, para hacerlas competir, romper asimetrías de información y alinear el comportamiento y el cálculo racional de los individuos con el logro de los objetivos organizacionales, lo cual, en el caso de las organizaciones gubernamentales, muchas veces implica lograr objetivos verdaderamente colectivos.

Éstas son las bases analíticas que inspiraron en México la implementación del MIDO. Este modelo de evaluación del desempeño de Organismos Internos de Control (OICs) se plantea justamente redirigir los incentivos de los administradores encargados del control y la auditoría interna en el gobierno federal, con el fin de realinearlos en la búsqueda del desempeño. El MIDO, al evaluar y medir con diversos indicadores de desempeño, busca transformar el comportamiento de un grupo de agencias fundamentalmente dirigidas al control y la vigilancia, hacia una lógica de responsabilidad compartida en el alcance de los resultados gubernamentales y no sólo de su control. En el siguiente apartado describiremos el MIDO, y los OICs que busca transformar, con el fin de comprender la naturaleza del cambio propuesto.

2. El MIDO: NIE, diseño principal-agente y cambio de comportamientos e incentivos

Lógica de control y los OICs

La Secretaría de la Función Pública (SFP) diseñó el Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control (MIDO) como un instrumento de evaluación de actividades operativas y estratégicas, cuyo fin es implementar una nueva forma de relación entre la SFP y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF). El objetivo último de esta nueva relación es contribuir al logro de un mejor desempeño institucional de las entidades de la Administración Pública Federal, lo cual debe traducirse necesariamente en ofrecerle mejores servicios a la ciudadanía. El objetivo del MIDO se especifica como: “Garantizar que los Órganos Internos de Control y los Delegados y Comisarios Públicos contribuyan a reducir riesgos de corrupción y de opacidad en la APF, así como hacer efectiva la operación de ésta, mediante una adecuada relación con las dependencias, entidades, órganos desconcentrados y la PGR, con un enfoque preventivo de control, una correcta vigilancia de la gestión pública y una efectiva aplicación de medidas correctivas” (MIDO, 2004: 10).

La operación del MIDO implica la interacción de distintos actores que pueden clasificarse de dos formas: los Operadores-Ejecutores y los Actores Evaluados. El primer grupo de actores lo integran la Coordinación de Órganos de Vigilancia y Control (CGOVC) y las áreas normativas o subsecretarías de la SFP. Por su parte, el segundo grupo está conformado por los Órganos de Vigilancia y Control (OVC), los que a su vez se dividen en Comisarios, Delegados y Subdelegados, y Órganos Internos de Control (OIC). A continuación se detalla las características de cada uno de estos elementos.

Coordinación de Órganos de Vigilancia y Control (CGOVC): es la oficina ejecutiva de la SFP que se encarga de coordinar las labores de los OVC. Esta oficina fue la encargada de realizar el diseño instrumental y operativo del MIDO. Dentro de la evaluación se encarga de agrupar y organizar la información que le envían las áreas normativas, con el fin de alimentar el instrumento MIDO.

Áreas normativas: son las subsecretarías de la SFP y el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (IFAI). Cada una de ellas vela por el cumplimiento de metas específicas (medidas en indicadores) que han sido orientadas a los OVC. Dentro del proceso de evaluación, su función es establecer los canales de comunicación, procesar la información que se genera en los OICs, y enviarla a la CGOVC para su agrupamiento y organización en el MIDO.

Comisarios, Delegados y Subdelegados: los OVCs son los encargados de las tareas de control interno en la APF. Los Comisarios, Delegados y Subdelegados tienen como función principal la de coordinar las acciones de los OICs, y se clasifican en siete sectores estratégicos³. A su vez, los Comisarios, Delegados y Subdelegados son responsables de los resultados que los OICs presenten ante la CGOVC y las áreas normativas. Actualmente hay un total de 40 Comisarios, Delegados y Subdelegados.

Órganos Internos de Control: los OICs son representantes de la SFP dentro de cada dependencia y organismo de la APF; actualmente hay 215. Su grado de heterogeneidad es amplio en términos del sector en el que se insertan, el tamaño (recursos y empleados, por ejemplo) y su importancia estratégica (según el peso de la agencia que controlan). Su función es aplicar auditorías, tanto de control de gestión como de fiscalización, resolver inconformidades referentes a procesos de licitación, así como comprobar hechos ilícitos y de corrupción que realicen funcionarios públicos en las dependencias del orden federal. Los OICs son el sujeto de la evaluación que aplica el MIDO, a través de la información que generan y reportan diariamente a la SFP.

El MIDO como instrumento de evaluación

El MIDO está conformado por un conjunto de índices explícitos de desempeño que definen las acciones que deben regir el comportamiento de los Órganos de Vigilancia y Control (OVC). Los índices de desempeño conforman un instrumento de evaluación que permite, por una parte, orientar a los OICs a la generación de resultados con impactos positivos, tanto para las entidades de la APF como

para la ciudadanía; y por la otra, construir las bases para la transformación profunda de sus comportamientos, tanto en la manera en que comprenden su papel como en la manera en que coadyuvan al buen desempeño de la administración pública.

El MIDO se encuentra conformado por cinco índices que agrupan 26 indicadores⁴. En el Cuadro N° 1 se muestran los cinco índices del MIDO, agrupados en estratégicos y operativos.

Cuadro N° 1
Índices del MIDO

Índices generales	Índices focalizados	Número de indicadores
<i>Índices Estratégicos</i>	Índice de Reducción de Riesgos de Corrupción (IRRCO)	2
	Índice de Reducción de Riesgos de Opacidad (IRROP)	3
	Índice de Desempeño Institucional (IDI)	1
	Índice de Percepción del Desempeño (IPD)	1
<i>Índice Operativo</i>	Índice de Desempeño Operativo de los OVCs (IDO)	19

Fuente: elaboración propia con base en MIDO (2004).

El MIDO define como índices *estratégicos* a aquellos que involucran elementos que tienen que ver con la calidad de las interacciones que se llevan a cabo al interior de las propias dependencias (Comisarios y/o OICs - Secretarías) y entre éstas y los ciudadanos (corrupción, transparencia y cumplimiento de metas). Por otra parte, se llama *operativos* a los índices que tienen que ver con procedimientos rutinarios del OIC (labores de auditoría, asignación de responsabilidades administrativas, etc.).

La estructura detallada de cada uno de estos indicadores se conoce a través de fichas técnicas de los indicadores, las que son un formato donde se expone brevemente el objetivo del área responsable así como del propio indicador, su fórmula, cobertura, criterios de medición (en algunos casos), fechas de entrega de información, responsables del indicador y de las consultas respecto al mismo.

Los indicadores se aplican de forma diferenciada a los 215 OICs que conforman el universo de las contralorías. Esta aplicación diferenciada depende de la cobertura que las áreas normativas definieron para cada indicador. Los OICs se clasifican dependiendo de cuántos indicadores les corresponde a cada uno. En el Manual de Operación del MIDO (MOMIDO) aparecen tres grupos de OICs (Focus), los cuales se clasifican de la siguiente manera:

Focus 1: para OICs que puedan evaluarse por un rango de 22 a 26 indicadores.

Focus 2: para OICs que puedan evaluarse por un rango de 16 a 21 indicadores.

Focus 3: para OICs que puedan evaluarse por un rango de 15 indicadores.

La estructura del MIDO permite realizar una evaluación en dos niveles: una integral, que se obtiene al agregar los índices e indicadores que corresponden a cada OIC; y otra parcial (indicador por indicador), que permite conocer el desempeño en las distintas materias. La evaluación se manifiesta en forma de calificaciones. El instrumento prevé formalmente dos evaluaciones por año de tal suerte que permitan a los OICs hacer las correcciones necesarias en su desempeño relacionado a cada uno de los indicadores a evaluar; ello les posibilitará obtener una calificación anual final satisfactoria. El MIDO asume que la búsqueda de una mejor calificación por cada uno de los OICs redundará en una mejora en el desempeño organizacional, y en el largo plazo se habrá logrado una reforma institucional que permita establecer una nueva relación entre la SFP y la APF.

El MIDO y el diseño principal-agente

Por años, los órganos internos de control en México han desarrollado dos funciones importantes: auditar y sancionar. Auditar requiere de técnicas contables sofisticadas, para la inspección y detección

de irregularidades o errores, ya sean coyunturales o sistémicos, que se presentan en el manejo de los recursos públicos y el desarrollo de los procesos administrativos. Estos errores e irregularidades toman cuerpo, generalmente, en fraudes, prácticas de corrupción y otras formas de comportamiento deshonesto en el manejo del dinero público. Castigar se refiere, entonces, a la aplicación de sanciones, administrativas y/o penales, sobre los infractores que la auditoría logró detectar; sanciones que van desde amonestaciones, suspensión del infractor como servidor público, hasta la cárcel, según sea la magnitud de la infracción y del delito que se cometió.

La auditoría implica, de esa forma, un comportamiento básicamente reactivo, dado que pone su énfasis en los errores y en la posibilidad de que éstos se hayan “reproducido” en las diversas áreas que se auditan. En otras palabras, su énfasis organizativo no está en el diseño de métodos de prevención, sistemas de mejora, asesoría, o simplemente en la producción de recomendaciones de gestión (en todo caso, de corrección). Dado este papel, como actor que busca irregularidades con el fin de aplicar sanciones, al auditor se le conoce en la jerga administrativa como “*watchdog*” (sabueso).

A diferencia de la cultura *procedural*, se puede encontrar otra cultura organizativa que se ha convertido en un aspecto de interés por parte de los gobiernos contemporáneos. Podríamos denominarla como *cogestión*. La cultura de cogestión se puede definir como aquella que busca y detecta errores no para sancionarlos, sino para encontrar su porqué, la naturaleza de su formación, la magnitud del daño provocado, su mitigación, minimización o desaparición, así como las estrategias para prevenir o administrar el riesgo que implica su aparición y la toma de decisiones que trae consigo.

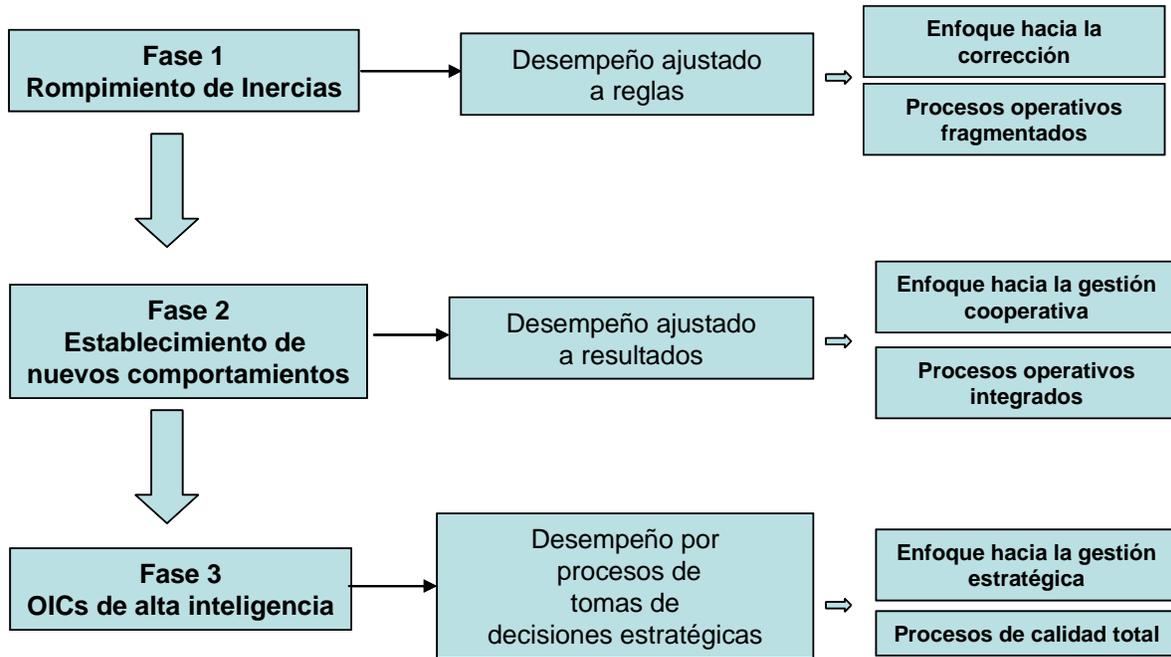
El objetivo que persigue el instrumento de evaluación MIDO es la transformación profunda de los comportamientos de los OICs, para lo cual se requiere pasar de una cultura de la auditoría, la sanción y la corrección, hacia una cultura de la cogestión donde el desempeño por resultados sea la piedra angular que fundamente las relaciones OICs-APF. Para ello, el MIDO se plantea dos grandes retos: 1) generar incentivos para el rompimiento de viejos esquemas inerciales de trabajo enfocados a la auditoría y el cumplimiento de procedimientos normativos, con el fin de institucionalizar nuevas formas organizacionales de cooperación (cogestión) y el enfoque de resultados; y 2) generar incentivos para que los nuevos esquemas de trabajo apoyen la toma estratégica de decisiones, a través de la generación de información significativa y suficiente para orientar estratégicamente la acción y la decisión.

Siguiendo la lógica principal-agente, el MIDO se diseñó estableciendo una relación entre dos actores: los mandos de la SFP promotores de la reforma administrativa (el principal) y los OICs (agentes). El instrumento en cuestión define mecanismos de contratos, supervisión y medición que buscan alinear los objetivos e intereses de los agentes con los del principal y, en correspondencia, obtener visibilidad sobre el desplazamiento de los OICs hacia nuevos comportamientos. En lo particular, el MIDO busca modificar los comportamientos de los OICs con el fin de alinear sus objetivos con el proyecto de generar organizaciones gubernamentales que se dirijan y actúen con base en resultados.

Para lograr su cometido, el MIDO establece tanto incentivos negativos como positivos. Los incentivos negativos descansan en la amenaza de sanciones graduales relacionadas con la recurrencia en el mal desempeño⁵. Por su parte, los incentivos positivos del MIDO tienen como fundamento el establecimiento de sistemas de competencia entre OICs con el propósito de premiar esfuerzos organizacionales y el intercambio de experiencias exitosas.

En atención a lo anterior, el éxito del impacto del MIDO en el modelo organizacional de los OICs se percibe en el tránsito progresivo de una primera etapa, donde la tarea principal es la eliminación de comportamientos inerciales en el desempeño de los OICs, hacia una segunda etapa en la cual se asuman comportamientos más ligados al enfoque de resultados; para llegar finalmente a una tercera y definitiva etapa, en la cual se generen OICs de *alta inteligencia* (ver Figura N° 1).

Figura N°1
Fases del MIDO



Fuente: elaboración propia con base en MIDO (2004).

Cuando se piensa en OICs de alta inteligencia, lo que el MIDO define son contralorías que sean capaces de:

- . Elaborar planes estratégicos que incidan en los procesos administrativos, tomando como referente las demandas de sus clientes (ciudadanía, entidades de la APF y SFP) para contribuir a satisfacerlas plenamente.
- . Establecer un sistema de calidad total y mejora continua, haciendo un uso integral de la información con el objeto de ver la problemática y sus consecuencias en el conjunto del desempeño; incentivar la iniciativa y el comportamiento proactivo más que el cumplimiento estricto de la norma.
- . Monitorear el ambiente e identificar en él los riesgos y oportunidades sustanciales, y generar productos de impacto social positivo (Quesnel, 1997).
- . Establecer redes laborales y trabajo en equipo.

3. Estudio de caso del MIDO

Protocolo de investigación

El estudio de caso que realizamos tuvo por finalidad determinar la incidencia que el MIDO como instrumento estaba teniendo en la cultura organizacional de los OICs. Por cultura organizacional entendimos las premisas básicas compartidas y aprendidas por un grupo para el desarrollo de su actividad, la solución de sus problemas de adaptación con el exterior y de integración hacia el propio grupo (Schein, 1992)⁶.

Escogimos analizar la cultura organizacional de los OICs por las razones que a continuación exponemos. El MIDO, como una herramienta que se ajusta a la visión organizacional del NIE y específicamente a la lógica del principal-agente, es un mecanismo generador de incentivos (contratos, supervisiones y mediciones) dirigidos a alinear los objetivos e intereses del agente (OICs) con los del principal (los objetivos que la SFP está promoviendo). El propósito que se persigue con lo anterior es

inducir a que los agentes se desplacen hacia nuevos comportamientos administrativos y, por lo tanto, se adscriban a una determinada cultura organizacional, caracterizada por valores como el enfoque de resultados, la corresponsabilidad, la mejora continua, etc.

El estudio de la cultura organizacional de los OICs, de ese entonces, nos facilitó alcanzar dos propósitos. Primero, determinar cómo estaba incidiendo el sistema de incentivos del MIDO en el cambio de comportamiento administrativo en los OICs, específicamente en lo que concierne al alineamiento entre los objetivos y acciones de los agentes (OICs) y los objetivos del principal (los objetivos plasmados en la reforma). Segundo, partiendo del argumento definido en la introducción de este documento, observar la cultura organizacional con el fin de advertir si la expectativa del NIE, como estrategia global y genérica de cambio, había logrado alinear los comportamientos organizacionales aun en espacios de alta diversidad como son los de los OICs.

Siguiendo a Schein (1992), analizamos la cultura organizacional de acuerdo con tres niveles: 1) artefactos; 2) valores compartidos; y 3) premisas básicas. Los artefactos se encuentran en el nivel visible de la cultura. Éstos hacen referencia a los comportamientos y procesos organizacionales en cuyo marco se realizan las rutinas. Los valores expuestos, situados en un nivel intermedio, constituyen la ideología o filosofía organizacional que, a manera de preceptos, rigen la actividad de los miembros de la organización. Por último, los supuestos básicos se sitúan en el nivel más profundo e invisible. Éstos constituyen las orientaciones dominantes de una organización, que guían la conducta y que indican a los miembros del grupo la forma en que se debe percibir, pensar y sentir acerca de una situación. Los supuestos básicos son elementos sin los cuales la organización no se concibe, y son difícilmente debatibles y modificables (Schein, 1992).

a) Pregunta(s) de investigación

La pregunta matriz que animó el estudio de caso fue la siguiente: en su propósito de cambiar comportamientos, ¿cómo ha incidido el MIDO en la cultura organizacional de los OICs? En términos operativos desglosamos la anterior en dos preguntas puntuales:

. ¿Cuáles son los elementos significativos que componen la cultura organizacional de los OICs?

. ¿Cuál ha sido el cambio de cultura organizacional efectivo en los OICs, acorde con el comportamiento que el MIDO desea promover?

b) Hipótesis de investigación

Es necesario tomar en cuenta que las culturas “procedural” y de “cogestión” pueden congeniar y formar parte de un mismo espacio organizacional. En experiencias contemporáneas se ha dado el caso de que los órganos auditores han sido corresponsables del desempeño de las estructuras de gestión⁷. Sin embargo, ambas culturas organizacionales, si bien complementarias, son esencial y sistemáticamente contradictorias en términos organizativos. Por sistemáticamente contradictorias queremos establecer que si bien esta tensión puede ser resuelta caso por caso, en forma ad hoc, es una tensión lógica y permanente, dado que estas culturas comprenden dos principios distintos de desarrollar las rutinas, definir la filosofía de acción y percibir los modos adecuados de actuar (véase Cuadro N° 2).

Cuadro N° 2
Diferencias entre los conceptos “procedural” y “cogestión”

	PROCEDURAL	COGESTIÓN
ARTEFACTOS	Existencia de rutinas organizacionales perfectamente definidas.	No existen rutinas preestablecidas.
	Las actividades de control se rigen por reglas administrativas formales.	Las actividades de control se rigen por modelos gerenciales y pro-activos/preventivos.
	Existen procedimientos formales que tienen que ser respetados.	Se persigue el instinto y el pensamiento de los tomadores de decisiones.
	La formalización o justificación de las acciones toman forma de documentos amplios y con poco contenido.	Busca minimizar la formalización haciendo esquemas y síntesis informativas.
	La temporalidad del control se encuentra determinada por procesos que, a su vez, están determinados por tiempos contables, años fiscales, etc.	La temporalidad se establece por proyectos, medidos por el alcance de sus objetivos y metas en tiempo y forma.
VALORES EXPUESTOS	Los fines que persigue este tipo de control es el cumplimiento de tareas formalmente asignadas.	Los fines que persigue este tipo de control es el logro de resultados cuyo evaluador es el cliente.
	Las tareas de control tienen restricciones, lo que limita y detiene su cumplimiento.	Las acciones de control buscan cumplir con objetivos, es por ello que las restricciones aunque limitan, no detienen su alcance.
	Hay una forma de hacer las cosas, establecida por la cultura administrativa organizacional.	Son prioritarios los procesos de cambio. Resultan necesarias la innovación y la mejora continua.
SUPUESTOS BÁSICOS	La premisa de acción se sitúa en “mantener el sistema de control”, lo cual convierte al medio (control) en un fin en sí mismo.	La premisa de acción es “el logro de resultados”. Ello convierte al control sólo en un medio o un instrumento, el cual se dirige a la consecución de fines situados más allá de sí.
	La naturaleza del actuar del control es “qué puede estar mal”. Su naturaleza es una búsqueda sistemática de errores y la asignación de sanciones.	La naturaleza del control radica en “qué puede suceder y cómo se puede mejorar permanentemente”, permitiendo no sólo la búsqueda y sanción de los errores, sino también su minimización/desaparición, así como la prevención y mejora del sistema de control y planeación.
	La organización asume el riesgo y la incertidumbre como problemas estructurales que se resuelven mediante instrumentos técnicos y sistemáticos de evaluación y auditoría de procesos y recursos.	La organización asume el riesgo y la incertidumbre como elementos intrínsecos a la toma de decisiones y al desarrollo de la actividad, lo cual exige la presencia de un esquema de trabajo flexible, no sujeto a esquemas e instrumentos genéricos, y enfocado hacia lo preventivo.

Fuente: elaboración propia.

Condicionados por la instauración del MIDO, partimos del supuesto de que la cultura organizacional de los OICs en la actualidad contiene tanto elementos de una cultura procedural como elementos de una cultura de cogestión. Los elementos de la primera, posicionan a los OICs en una cultura de procedimientos y reglas, enfocada a la búsqueda, hallazgo y castigo de fallas, cuyo marco temporal de acción es el corto plazo. Los segundos elementos, posicionan a los OICs en una cultura gerencial de prevención, que como paso preliminar se enfoca hacia el diagnóstico y la identificación de fallas sistémicas, y como paso posterior, muy estrechamente vinculado a lo anterior, se enfoca a la profilaxis, esto es, hacia actividades cuya prioridad es la búsqueda de riesgos de fallas sistémicas, y la proposición a priori de soluciones. El marco temporal de esta cultura es el mediano y el largo plazos. Estos elementos, aunque complementarios, generan en los OICs una tensión permanente en el

desarrollo de sus funciones, en los preceptos e ideologías que guían la actividad y en los supuestos básicos de acción. Tomando en cuenta lo anterior, la investigación partió de dos hipótesis:

. El MIDO, como estrategia principal-agente, plantea el cambio organizacional como un ajuste de incentivos, creando, sin embargo, una contradicción o tensión entre una cultura organizacional dirigida al control y una dirigida a la cogestión, con valores y símbolos en constante tensión.

. Esta tensión se resuelve dependiendo de los recursos y la cultura organizativa de cada OIC, con diversos grados de éxito.

c) Metodología de investigación

La metodología que empleamos en este estudio de caso fue mixta, es decir, en sus diferentes fases combinó elementos cuantitativos y cualitativos. Lo anterior obedeció al interés de contar con herramientas para aprehender la complejidad del cambio de comportamientos que esta investigación implicaba.

La parte principal de la investigación consistió en aplicar una encuesta a miembros de los OICs. La finalidad que perseguimos fue la de poder determinar, de forma generalizable, cuáles eran los valores compartidos que funcionaban como supuestos básicos para la conducta individual y grupal de sus miembros. Nuestro principal foco de análisis fue la percepción de estos actores en relación con un grupo de dicotomías que expresaban valores ideales de los dos modelos de cultura organizacional previamente citados: cultura procedural - cultura de cogestión. Cada dicotomía se compuso por una parte que presentaba valores asociados a la cultura procedural y otra que presentaba valores asociados a la cultura de cogestión. Las dicotomías con las que se trabajó aparecen reflejadas en el Cuadro N° 3.

Cuadro N° 3
Dicotomías utilizadas en el estudio

CONTROL	VS.	DESEMPEÑO
Por <i>control</i> se entendió si el enfoque existente en la organización se daba hacia el estricto seguimiento de los procesos.		Por <i>desempeño</i> se entendió si el enfoque existente en la organización se daba hacia el logro de un buen desempeño.
PROCEDIMENTAL	VS.	RESULTADO
Por <i>procedimental</i> se entendió si las rutinas y procedimientos organizacionales formalizados eran las guías del comportamiento organizacional.		Por <i>resultado</i> se entendió si el logro de resultados era la guía del comportamiento organizacional.
REGLA	VS.	INNOVACIÓN
Por <i>regla</i> se entendió si la organización funcionaba siguiendo una lógica de adscripción a un comportamiento estandarizado.		Por <i>innovación</i> se entendió si la organización funcionaba siguiendo una lógica de mejora continua de procesos y esquemas de trabajo.
NORMA	VS.	CONTEXTO
Por <i>norma</i> se entendió si el seguimiento de la norma era el único referente para el comportamiento.		Por <i>contexto</i> se entendió si el contexto era un referente ineludible para el comportamiento organizacional.
NEUTRAL	VS.	ANALÍTICO
Por <i>neutral</i> se entendió si el comportamiento de los miembros de la organización se atenía exclusivamente a las responsabilidades objetivas prescritas para cada cargo.		Por <i>analítico</i> se entendió si el comportamiento de los miembros de la organización se ajustaba a objetivos y metas organizacionales dinámicas.

Fuente: elaboración propia.

Por su parte, la forma en que desglosamos los indicadores de medición en cada una de estas dicotomías, tomadas como variables, se describen en el Cuadro N° 4.

Cuadro N° 4
VARIABLES e indicadores

VARIABLE	INDICADORES
CONTROL	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento de los procesos estandarizados como objetivo primordial de la organización. • Interpretación unívoca del reglamento como elemento de armonía organizacional. • Conocimiento de las normas como atributo de mayor valor para los miembros de la organización.
DESEMPEÑO	<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento de una lógica de servicio al cliente (lo cual se desglosa en conocimiento de las demandas y atención y solución de las demandas). • Atención a la limitación de recursos disponibles para el desempeño. • Uso de tecnología como vía de mejoramiento permanente del desempeño. • Percepción flexible del nivel de esfuerzo necesario para alcanzar los fines organizacionales.
PROCEDIMENTAL	<ul style="list-style-type: none"> • Apego al reglamento como indicador de buen funcionamiento. • Procedimientos administrativos estandarizados. • Carácter formal de las comunicaciones.
RESULTADO	<ul style="list-style-type: none"> • Atención sobre los efectos de los programas. • Uso de los procedimientos administrativos como medios para alcanzar metas. • Establecimiento de canales dinámicos de comunicación.
REGLA	<ul style="list-style-type: none"> • Uniformidad en las tareas y los procedimientos. • Presencia de incentivos para cumplir con el comportamiento fijado. • Comportamiento estable de las competencias . • Comportamiento estable de las relaciones entre los miembros de la organización. • Comportamiento estable de la agenda de prioridades organizacionales. • Resistencia a la utilización de tecnología. • Bajo valor otorgado a las iniciativas grupales y personales.
INNOVACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Tareas y procedimientos cambiantes. • Presencia de incentivos para el aprendizaje organizacional. • Comportamiento dinámico de las competencias. • Comportamiento dinámico de las relaciones entre los miembros de la organización. • Comportamiento dinámico de la agenda de prioridades organizacionales. • Propensión al uso de tecnología. • La organización está abierta a las iniciativas grupales y personales.
NORMA	<ul style="list-style-type: none"> • Bajo grado de relación con actores extraorganizacionales. • Presencia marginal de tópicos relacionados con el medio ambiente en la agenda de trabajo de la organización.
CONTEXTO	<ul style="list-style-type: none"> • Relación dinámica y alto grado de vinculación con actores extraorganizacionales. • Presencia estratégica de tópicos relacionados con el medio ambiente en la agenda de trabajo de la organización.
NEUTRAL	<ul style="list-style-type: none"> • Carácter estandarizado de la toma de decisiones (jerarquía y categorización como base decisional). • Carácter formal de la división del trabajo: definición rigurosa de competencias; existencia de un ámbito de deberes y servicios objetivamente limitado en virtud de una distribución de funciones. • Existencia de una atribución definida de poderes y existencia de una unidad de mando. • Prescripción pormenorizada de las responsabilidades asociadas al cargo. • Impersonalidad en el cumplimiento de las responsabilidades. • El desempeño del cargo se realiza según normas generales y no siguiendo situaciones casuísticas. • Visión unívoca de la toma de decisiones. • Existencia de un esquema de especialización.
ANALÍTICO	<ul style="list-style-type: none"> • Carácter dinámico de la toma de decisiones (bajo grado de formalización). • Bajo grado de formalización de la división del trabajo: definición flexible de competencias; existencia de un ámbito de deberes y servicios ajustado a coyunturas. • Existencia de delegación de poderes. • Prescripción dinámica y flexible de las responsabilidades asociadas a los cargos. • Los miembros de la organización no poseen una visión estandarizada acerca de las formas de solucionar problemas (desempeño enfocado a casos). • Los miembros de la organización tienen la facultad de tomar decisiones no formalmente prescritas (libertad de gestión). • Grado de centralización / descentralización respecto a la autoridad. • Grado de centralización / descentralización respecto a los subordinados. • Grado de individualismo / colectivismo en el logro de metas.

Fuente: elaboración propia.

La encuesta se estructuró en 74 preguntas de opción múltiple, lo cual permitió reconocer percepciones, predilecciones y creencias en torno al “deber ser” de la actividad organizacional de los

OICs. Las preguntas se diseñaron siguiendo la lógica de las dicotomías recién descritas. Debemos aclarar que el cuestionario no tuvo por intención que los encuestados encontraran la mejor respuesta, sino que sólo expresaran su percepción acerca del trabajo que realizaban en la contraloría.

Otra parte del estudio consistió en aplicar entrevistas semi-estructuradas a miembros de OICs y realizar análisis de contenido de los documentos que rigen la actividad de la organización (normatividad, sistema de gobernanza). El cuestionario de las entrevistas semi-estructuradas persiguió como objetivo obtener información detallada sobre algunos aspectos que ya habían sido mencionados en las encuestas. Por su lado, el análisis de documentos organizacionales tuvo por finalidad tener información de primera fuente concerniente a las cuestiones formales del OIC, es decir, los artefactos o aspectos del primer nivel de la cultura organizacional. En lo particular, abordamos estas cuestiones formales mediante la consulta de los documentos que fijaban la normatividad que regía el funcionamiento del MIDO y los documentos que formaban parte de la actividad de los OICs.

d) Configuración de la muestra de la investigación

Antes de pasar a describir las características de la muestra del estudio, resulta pertinente analizar las características del universo de análisis de esta investigación. También es necesario explicar claramente cuáles fueron los criterios que indujeron a definir la muestra.

El universo de análisis de la presente investigación estuvo integrado por 215 OICs. Las características principales de este universo pueden resumirse de la forma siguiente. Los 215 se diferencian de acuerdo con los siguientes criterios: el rango de la entidad de la Administración Pública Federal en la que están insertos, la cantidad de personal con la que cuentan, el monto de presupuesto que manejan y el volumen de actividad que tienen a su cargo. Estos OICs, a su vez, se encuentran diversificados en siete sectores estratégicos: Desarrollo Económico; Desarrollo Social y Recursos Renovables; Educación y Cultura; Hacienda; Seguridad Nacional; Salud, Trabajo y Seguridad Social; y Energía.

Como se planteó previamente, con la implementación del MIDO, la Secretaría de la Función Pública decidió reorganizar los OICs en tres grupos. Estos grupos, denominados Focus (Focus 1, Focus 2 y Focus 3), se crearon atendiendo a un sistema de estratificación de los OICs, que tomaría en cuenta tres aspectos: primero, variables cuantitativas como el grado de importancia de la entidad de la APF en la que el OIC estaba inserto, la cantidad de personal, el volumen de actividad y el monto del presupuesto; segundo, el número de indicadores del MIDO que aplicaba a cada OIC; y tercero, la jerarquía que ocupaban los OICs en el sector estratégico al cual pertenecían.

De esa forma, en los Focus 1 quedaron agrupados los OICs de mayor tamaño, pertenecientes a entidades de alto rango en el sector estratégico, cuyo volumen de manejo de recursos era mayor y sobre los cuales se estaba aplicando un mayor número de indicadores del MIDO. En el Focus 2 y 3, por su parte, quedaron los OICs de menor tamaño, pertenecientes a entidades de la APF que ocupaban posiciones subordinadas en el sector estratégico, con menor personal, presupuesto y sobre los cuales se estaba aplicando un menor número de indicadores.

Tomando en cuenta la estratificación anterior, se tomó como unidad de análisis a los OICs del Focus 1. La selección de esta unidad de análisis obedeció a tres razones. Primero, al hecho de que sobre las contralorías del Focus 1 se aplicaba la mayor parte de los indicadores del MIDO. Este elemento permitió observar con mayor claridad el comportamiento de la cultura organizacional de los OICs frente al sistema de incentivos impuesto por el MIDO. Segundo, obedeció al hecho de ser el grupo de OICs de mayor complejidad debido al monto de personal, actividades y presupuesto a su cargo. Este elemento facilitó la comprensión del espectro de características de los OICs como organizaciones. Tercero, tomando en cuenta que los OICs del Focus 1 presentan igual grado de heterogeneidad que los otros Focus, esta selección permitiría aprehender la cultura de OICs con perfiles y ambientes organizacionales distintos. Dentro de la unidad de análisis de los Focus 1, la muestra de la presente investigación estuvo integrada por 29 OICs pertenecientes a cada uno de los siete sectores estratégicos:

Desarrollo Económico; Desarrollo Social y Recursos Renovables; Educación y Cultura; Hacienda; Seguridad Nacional; Salud, Trabajo y Seguridad Social; y Energía⁸. A estos 29 OICs se les aplicó la encuesta de percepción del desempeño, sumando un total de 121 personas encuestadas (29 contralores y 92 mandos medios).

Una vez aplicada la encuesta y obtenido un primer grupo de resultados, entre las 29 contralorías previamente encuestadas escogimos a 3 OICs para aplicar la entrevista a profundidad (véase Cuadro N° 5). El número reducido de OICs a entrevistar obedeció al hecho de que con las entrevistas sólo se perseguía obtener información detallada sobre algunos aspectos que ya habían sido recogidos en las encuestas. En total entrevistamos a quince personas: tres contralores y doce mandos medios.

Cuadro N° 5
Relación de OICs entrevistados

OIC	SECTOR ESTRATÉGICO
Secretaría de Economía	Desarrollo Económico
Secretaría de Gobernación	Seguridad Nacional
Luz y Fuerza del Centro	Energía

Fuente: elaboración propia con base en clasificación de MIDO (2004).

Dos elementos incidieron en la configuración de la anterior muestra. Primero, la voluntad de realizar una investigación sobre cultura organizacional que brindara información cualitativamente significativa. En otras palabras, el interés de disponer de datos que nos permitieran comprender el comportamiento de la cultura organizacional de OICs heterogéneos frente al sistema de incentivos genéricos impuesto por el MIDO. Este interés nos hizo desechar el proyecto de plantear una investigación enfocada en la obtención de información generalizable o válida desde el punto de vista estadístico. Sin embargo, en sentido inductivo, el análisis buscó sistematizar la muestra de tal manera que la evidencia encontrada permitiera conclusiones válidas. El segundo elemento que incidió en la configuración de la muestra fue el acto de sopesar los grados de dificultad que encontraríamos en la realización del estudio. En nuestra decisión jugaron un papel importante, el análisis de las limitaciones de tiempo y recursos con las que contaríamos para desarrollar todo el proceso de aplicación de encuestas y entrevistas, el grado de dificultad para hacer coincidir las agendas de trabajo de los OICs con nuestra agenda de investigación, y los problemas de no contar con suficientes apoyos institucionales para evitar resistencias a la colaboración por parte de los OICs.

En lo que concierne al análisis de documentos organizacionales, se consultaron documentos de corte normativo como el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, los Lineamientos del MIDO y el Manual del MIDO, y documentos formales de operación como fueron las Normas de Auditoría Pública, la Ley de Adquisiciones y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Resultados de la investigación

La investigación nos permitió corroborar las dos hipótesis que definimos en el apartado metodológico. A modo de recordatorio, resulta pertinente tener presente que la primera hipótesis que planteamos fue que el MIDO como estrategia principal-agente, plantea el cambio organizacional como un ajuste de incentivos, lo cual crea, sin embargo, una contradicción o tensión entre una cultura organizacional dirigida al control y una dirigida a la cogestión, con valores y símbolos en constante tensión. La segunda hipótesis, por su parte, fue que la citada tensión se resuelve dependiendo de los recursos y la cultura organizativa de cada OIC, con diversos grados de éxito. Vayamos por partes.

a) Primera hipótesis

La investigación nos permitió descubrir la asimilación, en los OICs, de conceptos y categorías propios de la cultura de cogestión. Al menos en lo que corresponde a la percepción de los encuestados

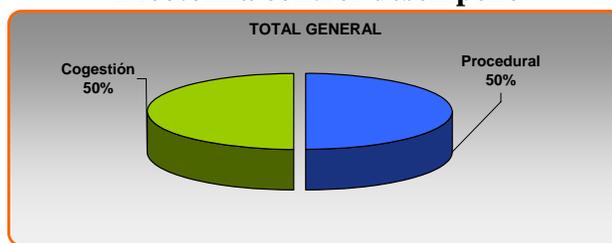
y en lo que pudimos constatar en los procesos organizacionales y las filosofías de trabajo, el espíritu de la cogestión se ha posicionado como un discurso sustantivo y necesario. En términos cuantitativos, el 61% de las respuestas de la encuesta hicieron explícito que los miembros de los OICs consideran que la cultura de cogestión es la que está rigiendo su filosofía de trabajo.

La explicación que encontramos a lo anterior fue que los cambios normativos promovidos e implementados en la Secretaría de la Función Pública⁹, los cuales se presentan como inductores de comportamientos organizacionales y creadores de incentivos, han incidido en la cultura organizacional de los OICs de forma tal que han modificado la percepción que los miembros de las contralorías tienen sobre los cometidos, rutinas y la ideología que rige su acción. La naturaleza normativa de las nuevas reglas de operación ha creado una estructura de funciones ineludibles las cuales funcionan como condicionantes de las lógicas culturales de trabajo.

Como un efecto de lo anterior, en los OICs se ha comenzado a otorgar un papel importante a la lógica preventiva, como un complemento necesario a las lógicas correctivas y punitivas. Esto ha dotado de un carácter distinto a la auditoría tradicional al convertirla en un instrumento que también se enfoca a la detección de oportunidades de mejora de la actividad de la Administración Pública. De igual forma, la presencia del nuevo marco normativo ha inducido a que en los OICs, por lo menos en los dos niveles más visibles de la cultura organizacional, comiencen a hacerse palpables los enfoques de obtención de resultados, desempeño, innovación, atención al contexto, análisis y administración del riesgo.

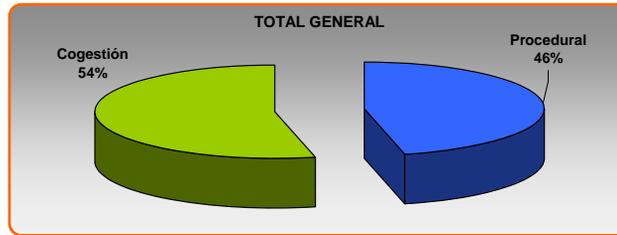
No obstante las modificaciones anteriores, la investigación también nos permitió arribar a conclusiones que acotan la profundidad de los cambios. Si bien la instauración de nuevas reglas e incentivos ha resultado eficaz en la asimilación de nuevos procesos y filosofías de trabajo, ello no implica necesariamente un cambio en los supuestos básicos de acción. Si, por ejemplo, hacemos el desglose de las respuestas de la encuesta y la vemos según las dicotomías (control-desempeño; procedural-resultado; regla-innovación; norma-contexto; neutral-analítico), podemos encontrar evidencia en torno a este punto. En tres de las dicotomías (control-desempeño; procedural-resultado; regla-innovación) encontramos una contradicción en las percepciones respecto a la cultura que debe regir la filosofía de trabajo de los OICs (confróntense las Figuras Nos. 2, 3 y 4).

Figura N° 2
Dicotomía control-desempeño



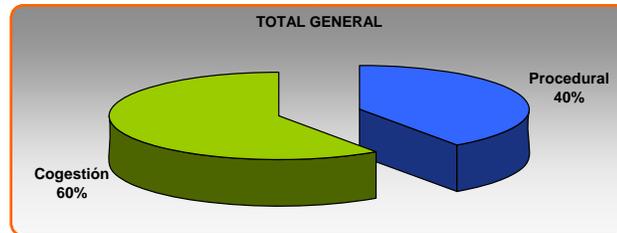
Fuente: encuesta elaborada en este estudio.

Figura N° 3
Dicotomía procedural-resultados



Fuente: encuesta elaborada en este estudio.

Figura N° 4
Dicotomía regla-innovación



Fuente: encuesta elaborada en este estudio.

La investigación nos permitió descubrir que parte del cambio de esquema de trabajo obedece a la práctica internalizada de seguir las reglas y los procedimientos, y no a la internalización propiamente dicha de una cultura de cogestión. Pudiéramos afirmar que, en gran medida, el equilibrio que se está dando entre estas dos culturas obedece al hecho de que es desde la cultura procedural donde se están operando las condiciones de posibilidad para la asimilación de la cultura de cogestión.

En la encuesta se encontró que el 89,7% de los OICs entrevistados consideran que es de una importancia ineludible cumplir estrictamente con la normatividad, mientras que el 10,3% restante le otorga una importancia relevante. En ningún caso se encontró que el seguimiento estricto de la norma fuera ocioso. La principal explicación que los encuestados ofrecieron fue que la razón de ser de su trabajo es seguir las reglas (42,5% de las respuestas) y hacerlas cumplir. Seguir las normas significa adoptar estrictamente la cultura de cogestión más como un requerimiento normativo que como un estilo de gestión¹⁰.

De igual forma, en el nivel más profundo de la cultura organizacional es donde se da la mayor tensión entre los dos modelos culturales (procedural-cogestión). Es allí donde los actores experimentan el choque de las lógicas de trabajo y de los diferentes modelos que explican el fin último de las contralorías. Con la investigación se hizo visible que los encuestados y entrevistados, más allá del discurso institucional, compartían la misma opinión acerca de los problemas de incompatibilidad entre los dos modelos. Específicamente expresaron las dificultades de manejar, al mismo tiempo, una lógica de trabajo centrada en la búsqueda de errores y la sanción, y una lógica de corresponsabilidad¹¹. También expresaron los problemas que experimenta el desarrollo de un esquema de trabajo flexible, innovativo, no ajustado a reglas, propio de la cultura de cogestión, en un marco institucional cuyo foco de atención es velar por el cumplimiento de los procedimientos y el manejo del dinero público.

Resumiendo, en términos de los tres niveles definidos en el apartado teórico (artefactos, valores expuestos y supuestos básicos), los resultados obtenidos permitieron concluir que al menos en los dos primeros niveles se está produciendo un cambio de cultura organizacional en los OICs. En lo

correspondiente a las rutinas de trabajo pudimos constatar que el énfasis que se le está otorgando a la lógica preventiva está cambiando esquemas de comunicación, interacción y definición de prioridades. Esta situación hace pensar en un cambio en las estructuras y procesos organizacionales visibles (artefactos). De igual forma, ese cambio en la lógica cultural prioritaria hace explícita la asimilación de nuevas estrategias, metas y filosofías compartidas (valores expuestos).

Ya en lo que respecta a los supuestos básicos, sólo podemos agregar que en este nivel es donde se expresan las tensiones entre la cultura organizacional procedural y de cogestión. En lo particular, el proceso de asimilación de creencias y premisas básicas de acción no ha experimentado los cambios que describimos en los otros dos niveles. En ese mismo orden, el equilibrio entre las dos culturas se está dando mediante la hegemonía de la cultura procedural sobre la de cogestión, lo cual desvirtúa en cierta medida el espíritu de la segunda. Por último, existen contradicciones en el nivel de los supuestos básicos dado que los actores perciben que hay incompatibilidades entre las culturas desde las cuales se debe establecer la finalidad del trabajo de la contraloría y se establecen los criterios tácitos de operación.

b) Segunda hipótesis

La investigación nos permitió corroborar que existen diferencias entre las culturas organizacionales de los OICs que investigamos. Estas diferencias provocan que la tensión existente entre una cultura organizacional dirigida al control y una dirigida a la cogestión, se resuelva por cada OIC siguiendo esquemas propios y logrando grados diversos de éxito. Las diferencias que la investigación puso al descubierto toman cuerpo en los tres niveles de la cultura organizacional (artefactos, valores expuestos y supuestos básicos) y se deben a dos factores: el tipo de actividad que los OICs tienen que desarrollar tomando como referente el contexto institucional en el que están insertos y la organización interna del trabajo de las contralorías¹².

La evidencia recabada apuntó a percibir que las características de la entidad de la APF en la que el OIC estaba inserto, contribuyen a crear culturas organizacionales singularizadas en cada contraloría. Específicamente, se observó que el contexto institucional condiciona la existencia de un grupo de aspectos que termina influyendo en cómo se conforma la cultura organizacional de los OICs. Esos aspectos son los siguientes: la naturaleza de la actividad que desarrolla la entidad de la Administración Pública Federal (Desarrollo Económico; Desarrollo Social y Recursos Renovables; Educación y Cultura; Hacienda; Seguridad Nacional; Salud, Trabajo y Seguridad Social; y Energía), su tamaño (en recursos humanos, recursos presupuestales, responsabilidades, etc.), el tipo de clientes de la dependencia (inmediato, mediato, final), el tipo de productos que debe generar (políticos, económicos, etc.), y el tipo de vínculos formales e informales instituidos entre los miembros de la entidad de la APF y el personal de la contraloría.

Particularmente estos aspectos inciden en la forma en que se establecen los esquemas de planeación, se define el sistema de prioridades, se lleva a cabo la operación cotidiana y el desarrollo y cumplimiento de las funciones prescritas por el marco normativo, se construye la filosofía organizacional que sirve de guía al trabajo de la organización y se estructuran los supuestos básicos o de sentido común que orientan la acción de los miembros de las contralorías. De estos aspectos depende, en gran medida, cómo el OIC resuelve las tensiones que emanan de la convergencia entre la cultura organizacional procedural y la dirigida a la cogestión.

Los resultados de la encuesta mostraron que el 66% de los OICs consideran que el mejor esquema para lidiar con las tareas y procedimientos es aquel donde el OIC contara con un margen para enfocarse a problemas específicos, porque ello permitiría mejorar la toma de decisiones. De ese porcentaje total, el 70% de los encuestados estuvo de acuerdo con que la existencia de esquemas particulares de trabajo para cada OIC ayudaría a reducir incertidumbre y las decisiones discrecionales, y facilitarían la operación diaria. Estos datos permiten percibir cómo los OICs consideran sumamente importante la singularidad de sus respectivos ambientes organizacionales y, como consecuencia, la

pertinencia de tener un marco particular para operar. De igual forma, esos datos permiten arribar a la conclusión de que la cultura organizacional interna parece ser un elemento importante para entender la existencia de estrategias diferentes para resolver la tensión entre las culturas de cogestión y procedural.

Por otra parte, la información recabada apuntó a que la organización interna del trabajo de los OICs es un *input* crítico del proceso de desenvolvimiento de la cultura organizacional. Por organización interna del trabajo entendemos la forma en que se labora, el esquema relacional entre los actores, la asignación de responsabilidades, los canales de comunicación, el principio de reclutamiento de los miembros y la definición de los perfiles deseables para el ingreso a la contraloría (tipo de formación, tiempo de estancia en la Administración Pública Federal, visión a la que se adscriben, etc.), incluso los instrumentos operativos propios para evaluar el alcance de metas, o para evaluar el alcance de otros instrumentos como el MIDO¹³.

De este aspecto se derivan elementos importantes para comprender cómo los miembros de los OICs se enfrentan a las dos culturas organizacionales (procedural y cogestión). También este aspecto fija las condiciones para entender cómo los miembros de los OICs perciben la tensión existente entre estas dos culturas y tratan de afrontarla con grados diversos de éxito.

Conclusiones

La reforma gubernamental sigue siendo un objeto de estudio resbaladizo. Entre las esperanzas de los reformadores, el discurso que intenta convencer a las sociedades de que es posible impulsar a los gobiernos a ser más efectivos, incluso más eficientes, es sin duda atrayente y puede otorgar bonos políticos a quienes lo enarbolan. Sin embargo, las organizaciones gubernamentales, el propio gobierno entendido como un grupo de organizaciones “flojamente acopladas”, en la práctica, muestran que es mucho más difícil comprender y mover los “hilos” conductuales, comportamentales y lógicos de los individuos y los grupos que las componen.

La gran virtud del NIE es su capacidad de simplificación: asumir que los actores son al fin de cuentas individuos y por lo tanto calculadores relativamente racionales, permite enfrentar con una caja de herramientas clara y sólida las necesidades de cambio. Además, la propuesta de que lo anterior se logra a través del establecimiento de reglas del juego cada vez más racionales y transparentes, hacen del NIE un discurso sumamente seductor ante la conciencia política y social que requiere hacer a los gobiernos más efectivos, eficientes y humanos. Sin embargo, esta simplificación es también un gran problema para el NIE: reducir la motivación principal del comportamiento a un cálculo racional, deja escapar o hace muy complejo entender actores multi-motivos o que actúan bajo cálculos o formas de racionalidad múltiple.

En el caso del MIDO, el entendimiento de esta simplificación generó una diversidad de sentidos, diferentes en intensidad y dirección, dentro de los OICs, y en consecuencia, una multiplicidad de efectos o alcances que distan de la predicción o expectativa de la reforma desde su base teórica del NIE. En este sentido, entonces, podemos hablar de dos tipos de alcances. El primero se refiere a los alcances previstos por la estrategia del MIDO, los cuales ha constatado el presente documento: cambios de comportamiento, rutinas y objetivos por parte de los actores hacia fines como la medición del desempeño dirigido a resultados, y la búsqueda de nuevos valores de acción en los OICs. Estos alcances, en mayor o menor medida, han sido consecuencia del MIDO y del esquema de incentivos que propone. Pero es también cierto que estos alcances han sido parciales hasta este momento: los agentes organizativos han incorporado el valor conceptual y retórico del cambio hacia la cogestión, pero no han abandonado ni transformado en demasía la perspectiva del “sabueso” como base de su actuación. Este punto parece ser más que una simple resistencia de la “vieja cultura”, sino más bien un ingrediente indispensable de la acción organizada de los OICs. En este sentido, la reforma ha logrado resultados esperados, aunque parcialmente o mejor dicho con modificaciones importantes de sentido, creadas desde la base organizacional.

El segundo tipo de alcances se refiere a aquellos que no estaban previstos en la reforma, y que, sin lugar a dudas, han tenido como origen la divergencia de intereses y objetivos de los actores, así como el sentido de acción diferenciado que se deriva de espacios de alta diversidad como son los OICs.

Estos alcances imprevistos pueden ir desde aquellos que son potencialmente positivos para los objetivos de la reforma, basados en valores y conceptos que no aparecen en la base del MIDO y de su teoría, el NIE. Aquí encontramos aquellas estrategias que buscan profundizar el sentido del desempeño como base de la acción de los OICs, pero que no se sustentan en una visión de antagonismo principal-agente o de medición del desempeño como principal instrumento. En este sentido se observa que muchos actores empujan por un fortalecimiento normativo de la actividad de “sabueso” y un estatus similar (es decir, normativo) para la cultura del cogestor. Por el otro lado, encontramos consecuencias no deseadas y potencialmente negativas para la estrategia del MIDO, y que se refieren a aquellas perspectivas de los actores que, dentro del marco reglamentario y de incentivos del MIDO, buscan darle una dirección diferente a la reforma con el fin de evitar un conflicto de intereses. La reacción de distintos actores por definir una clara separación entre las partes organizativas dedicadas a ser “sabuesos” y aquellas dedicadas a la “cogestión” puede estar basándose en una expectativa de poca duración para las reformas del MIDO, lo cual crea una especie de “esquizofrenia” organizativa, con dos partes perfectamente diferenciadas (e incluso en pugna constante) dentro de la organización (ver Cuadro N° 6).

Cuadro N° 6
Consecuencias del MIDO

CONSECUENCIAS ESPERADAS	CONSECUENCIAS NO ESPERADAS, POTENCIALMENTE POSITIVAS	CONSECUENCIAS NO ESPERADAS DE INCIDENCIA NEGATIVA
<ul style="list-style-type: none"> • Posicionamiento del discurso de la cogestión como sustantivo y necesario en los procesos y filosofías de trabajo al interior de los OICs. • Modificación de la percepción que los miembros de los OICs tienen sobre sus cometidos, rutinas y la ideología que rige su acción. • Integración de una lógica preventiva como complemento necesario a las lógicas correctivas y punitivas. • Incentivar procesos de mejora al interior de los OICs. • Adopción del MIDO como eje central de la planeación y la determinación de objetivos y resultados esperados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Generación y adopción de estrategias propias de evaluación del desempeño. • Cambio del esquema de trabajo derivado no de un cambio de la cultura organizacional, sino de las prácticas internalizadas enfocadas al cumplimiento normativo. • La fuente para la asimilación de una cultura de cogestión es la cultura de procedural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dificultad en el manejo de funciones de <i>watchdog</i> y cogestor al mismo tiempo. Por tanto, existe incompatibilidad para integrar las funciones de vigilante y las de coadyuvante en una sola. • Visión de corto plazo respecto al MIDO. • Abandono de práctica de cogestión por una donde el OIC busca trasladar el costo del MIDO a la Secretaría. • Divergencia en el entendimiento de la proactividad: ¿deben ser los OICs reactivos desde su propio punto de vista o desde el punto de vista de las Secretarías? • Aislamiento y no-integración del OIC respecto a las tareas de las Secretarías. • El OIC no logra integrar el MIDO a su lógica de trabajo cotidiano, tratándolo como una responsabilidad aparte y, en consecuencia, limitando su impacto.

Fuente: elaboración propia.

Es claro entonces que los actores y miembros de las organizaciones gubernamentales se encuentran afectados por diversos “estímulos” que van desde la arena política macro (es decir, del sistema político) y micro (es decir, de la política intra e interorganizacional) hasta aquellos más individuales de la carrera propiamente dicha o de los estímulos económicos. Ante actores de este tipo, la simpleza del cálculo racional se desdibuja, haciendo difícil comprender si un determinado comportamiento es simplemente irracional en términos económicos, pero racional en términos de unas ciertas reglas del juego (como parece ser la apuesta general del NIE), o si un comportamiento puede ser al mismo tiempo racional e irracional en reglas del juego que no necesariamente se reducen a una sola definición de lo racional, sino a varias.

En el caso que hemos estudiado (MIDO), queda evidenciado que los individuos y las organizaciones son capaces de construir e interpretar las reglas del juego, adaptarlas y construir nuevas instituciones que le dan sentido a la acción presente, muchas veces con mecanismos del pasado. Más cuando se observa que un mecanismo genérico tiene que ser adaptado a las micro racionalidades que cada organización enfrenta. Estas micro racionalidades terminan definiendo una cantidad importante de razones de sentido para los actores, haciendo que la implementación de un modelo genérico se vea envuelto en un sinnúmero de instrumentaciones específicas, dentro de cada organización, en la búsqueda de sentidos que otorguen claridad a las bases del accionar de los miembros de la organización.

En todo caso, pareciera necesario mantener cierto nivel de cautela y de escepticismo ante las posibilidades de éxito de un modelo genérico de reforma organizacional de los gobiernos. Entre el discurso que impulsa a encontrar soluciones genéricas y la realidad multifacética de las organizaciones que lo componen, el juego de reforma sigue siendo uno múltiple, uno de juegos de poder e incertidumbre, uno donde el *input* individual y grupal sigue siendo crítico, por más genéricas y globales se pretendan las teorías y cajas de herramienta de reforma que se nos propongan.

Notas

¹ El NIE es una colección relativamente heterogénea de reflexiones, teorías y corrientes que desde la economía han enfatizado la importancia de la construcción de instituciones racionales, basadas en lo posible en principios de mercado. Los autores más conocidos de esta corriente van desde North (1990) y Williamson (1995) hasta aplicaciones más específicas como Knight (1992) o Moe (1995). El NIE es sin duda una etiqueta genérica para un heterogéneo grupo de analistas que, sin embargo, coinciden en que los actores sociales son básicamente actores racionales, capaces de calcular en lo general, en un mundo de racionalidad limitada, los costos y beneficios de su comportamiento. Los actores sociales, acepta el NIE, viven y se mueven en un mundo de reglas e incentivos al comportamiento, que buscan inducirlos a comportarse y reaccionar a ciertos estímulos, de cierta manera. Por eso, las reglas del juego, es decir, las instituciones, son elementos fundamentales a través de los cuales los actores calculan su comportamiento y reaccionan en lo particular a sus estímulos, de una manera intencional y tal vez racional. Lógicamente, el NIE acepta particularmente los dilemas de la acción colectiva de Olson (1971), planteándose el problema de que individuos racionales pueden actuar colectivamente de manera irracional. No sólo eso, sino que individuos racionales pueden ser ampliamente oportunistas en su comportamiento y generar beneficios individuales pero sub óptimos colectivos. De ahí la importancia de las instituciones. Por otro lado, es evidente la estrecha relación que existe entre el NIE y la conocida como Nueva Gestión Pública (NGP). Sin embargo, aquí preferimos la primera etiqueta, pues nos concentraremos en instrumentos de reforma que claramente emanaron del NIE, aunque pueden estar envueltos en la retórica de la NGP. La relación estrecha entre NIE y NGP fue analizada en forma muy clara por Barzelay (2000).

² En lo particular, el modelo atiende la relación que establecen dos tipologías de actores: el *principal* y el *agente*, los cuales se sitúan en un eje asimétrico de autoridad formal. El modelo entiende por

principal a aquellos actores cuya posición, visualizada como de autoridad formal, es la de quien contrata o quien exige un servicio o resultado. Por su parte, el agente es entendido como aquel actor cuyo papel es el de ser contratado o quien procura un servicio o resultado esperado. En el ámbito de la administración pública y en el de la ciencia política, el modelo principal-agente se utiliza para estudiar el espectro de la influencia burocrática. En estas áreas, el principal tiende a estar encarnado por la legislatura (y los políticos en general), mientras que el agente es encarnado por la burocracia (y los burócratas como su componente singular) (véanse Bendor, 1999; Grossman y Hart, 1983: 7; Maskin y Tirole, 1990: 379).

³ Estos sectores son: Desarrollo Económico; Desarrollo Social y Recursos Renovables; Educación y Cultura; Hacienda; Energía; Salud; Trabajo y Seguridad Social.

⁴ Estos 26 indicadores fueron creados por las áreas normativas de la SFP en colaboración con la CGOVC.

⁵ Se plantea como una amenaza debido a que la aplicación de sanciones está prevista, aunque no está operando todavía.

⁶ Estamos conscientes de que la literatura sobre cultura organizacional es muy extensa. La decisión de utilizar a Schein (1992) obedeció a razones operativas, dado que nos proporcionaba un marco conceptual que nos permitía reducir complejidad en el análisis de nuestro objeto de estudio.

⁷ Un ejemplo claro de esta complementariedad se encuentra en el caso de Inglaterra. En ese país, la función de auditoría se divide en dos organismos: la auditoría interna, propiamente organizacional; y la auditoría externa, encargada no sólo de auditar lo interno, sino también de cumplir con funciones de cogestión y de representación de la ciudadanía en la evaluación del uso apropiado de los recursos públicos.

⁸ El total de OICs del Focus 1 estaba integrado por 51 OICs.

⁹ Dentro de la cual se ubica el MIDO.

¹⁰ Además, durante las entrevistas en profundidad se logró percibir que los miembros de los OICs de la Secretaría de Economía, la Secretaría de Gobernación, y Luz y Fuerza del Centro consideraron que era importante ajustar su comportamiento organizacional a la cultura de cogestión, no sólo porque consideraban que fuera una herramienta de trabajo útil, sino porque era obligatoria su adopción dado el nuevo marco normativo vigente en la SFP. Recurrentemente se encontró este punto de vista, cuando en la aplicación de la encuesta algunos de los entrevistados de SAGARPA, ISSSTE, Pronósticos, SEP, CFE, NAFINSA y BANCOMEXT nos comunicaron su opinión en relación con el MIDO.

¹¹ Ésta fue una opinión que compartieron las personas entrevistadas en las Secretarías de Gobernación, de Economía, y Luz y Fuerza del Centro.

¹² Los tres OICs que se entrevistaron, aun teniendo funciones comunes y metas organizacionales, presentaron diferentes esquemas de trabajo debido a las particularidades de las entidades de la APF en las que se hallaban insertos. Por ejemplo, el OIC de Luz y Fuerza del Centro ha tenido que ajustar sus metas organizacionales a la complejidad política de la entidad de la APF en la que se encuentra. En este caso en particular, la entidad de la APF está dominada por un sindicato bien consolidado que tiene la suficiente fuerza para obstaculizar el cumplimiento de funciones ordinarias del OIC, como pueden ser las auditorías y la aplicación de sanciones. Esta característica afecta los planes estratégicos del OIC, su marco de gobernanza y su grupo de prioridades organizacionales.

¹³ La organización interna de los OICs que se entrevistaron dependía de las perspectivas y esquemas de trabajo de sus miembros. Se encontró que en la Secretaría de Gobernación, por ejemplo, les resultaba sencillo seguir los requerimientos del MIDO, porque su esquema previo de trabajo estaba fundado sobre los valores de la Nueva Gestión Pública (enfoque de resultados, innovación, modelos de mejora continua, etc.).

Bibliografía

- Arellano, David; Alamilla, Manuel; y Campos, Alejandro (2005), “¿Sólo innovación gerencial? La nueva gestión pública, cuasi mercados y esquema principal-agente”, en *Perfil contemporáneo de la administración pública*, R. Uvalle (coord.), México, Instituto de Administración Pública del Estado de México
- Allison, Graham (1987), “Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?”, en *Classics of Public Administration*, Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde (eds.), Chicago, The Dorset Press.
- Aucoin, Peter (1995), *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montreal, Institute for Research on Public Policy.
- Ayala Espino, José (1999), *Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, Michael (2000), “How to Argue about the New Public Management”, en *International Public Management Journal*, Vol. 2 N° 2, New York, pp. 183-216.
- Bendor, Jonathan (1999), “Modelos formales de la burocracia: una reseña”, en *Administración pública: el estado actual de la disciplina*, Naomi B. Lynn y Aaron Wildavsky (comps.), México, Fondo de Cultura Económica.
- Brunsson, Nils y Olsen, Johan (1997), *The Reforming Organization*, Copenhagen, Handelshojskolens Forlag.
- Dahl, Robert (1972), *Polyarchies, Participation and Opposition*, New Heaven, Yale University Press.
- Gauthier, Daniel (1987), *Morals by Agreement*, Oxford, Oxford University Press.
- Grossman, Sandford J. y Hart, Oliver D. (1983), “An Analysis of the Principal-Agent Problem”, en *Econometrica*, Vol. 51 N° 1, London, January, pp. 7-45.
- Gulick, Luther (1937), *Papers on the Science of Administration*, New York, Institute of Public Administration.
- Knight, Jack (1992), *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press (Political Economy of Institutions and Decisions).
- Le Grand, Julian (1991), “Quasi Markets and Social Policy”, en *The Economic Journal*, N° 101, Boston, September, pp. 1256-1267.
- Levinthal, Daniel (1988), “A Survey of Agency Models of Organization”, en *Journal of Economic Behavior and Organization*, N° 2, Amsterdam, pp. 307-333.
- Maskin, Eric y Tirole, Jean (1990), “The Principal-Agent Relationship with an Informed Principal: the Case of Private Values”, en *Econometrica*, Vol. 58 N° 2, London, March, pp. 379-409.
- MIDO (Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control) (2004), *Manual de operación*, México, Secretaría de la Función Pública.
- Moe, Terry (1995), “The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy”, en *Organization Theory: from Chester Barnard to the Present and Beyond*, O. Williamson (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- Niskanen, William (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine, Atherton.
- _____ (1996), *Bureaucracy and Public Economics*, New York, Edward Elgar Publishing.
- North, Douglas (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Olson, Mancur (1971), *Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press.
- Quesnel, Jean (1997), “Evaluación de rendimiento de cuentas”, documento presentado en el Seminario sobre Gestión Pública Moderna, Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo, San José, marzo.

- Shein, Edgar (1992), *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco, Jossey-Bass (The Jossey-Bass Business and Management Series).
- Weick, M. (2000), *Making Sense in Organizations*, London, Blackwell Publishers.
- Williamson, Oliver (1983), *Market and Hierarchies*, New York, Free Press.
- _____ (ed.) (1995), *Organization Theory: from Chester Barnard to the Present and Beyond*, Oxford, Oxford University Press.

Teoría y práctica del desarrollo. Cambios en las variables de la “ecuación del desarrollo” en los últimos 50 años *

J. Oriol Prats

1. La teoría del desarrollo: 50 años de evolución

La teoría y la práctica del desarrollo han evolucionado enormemente desde su nacimiento en la segunda mitad de siglo XX. La preocupación fundamental de la teoría del desarrollo recoge las inquietudes de la economía clásica y trata de explicar por qué algunos países siguen siendo pobres y qué factores explican las diferencias tan enormes de renta que se observan en la actualidad entre regiones y países. En este sentido, el énfasis está más en los factores que explican el crecimiento sostenido de la renta que en aquellos otros factores que explican determinados períodos de crecimiento o el inicio del crecimiento (“despegue económico”). La teoría del desarrollo se centra así en factores estructurales de largo plazo más que en factores de tipo coyuntural.

En el estudio de los factores que explican el desarrollo a largo plazo se han incorporado progresivamente aproximaciones teóricas que han aumentado su complejidad e interdisciplinariedad. En este artículo se revisa esta evolución a través de los cambios experimentados en las variables dependientes e independientes de la “ecuación del desarrollo” y sus implicaciones para las políticas de cooperación. Estos cambios en gran parte reflejan la evolución de los supuestos utilizados en los modelos teóricos para entender el desarrollo, que han ido incorporando los avances teóricos y empíricos y las lecciones derivadas de las políticas de desarrollo.

En cuanto a la variable dependiente, el principal cambio deriva de la crítica a la visión utilitarista del bienestar y la aparición de la aproximación basada en las capacidades (Sen, 1985, 1993). Este cambio ha conducido a no entender el desarrollo únicamente como el crecimiento del PIB por habitante y a incorporar otras dimensiones que, como la salud y la educación, resultan igualmente importantes para la calidad de vida o el bienestar de las personas, verdadero objeto del desarrollo. Esta visión más amplia del desarrollo también ha llevado a la construcción de nuevos indicadores que integren las diferentes dimensiones comprendidas en el desarrollo y a reconsiderar cuáles son los determinantes fundamentales del desarrollo a largo plazo.

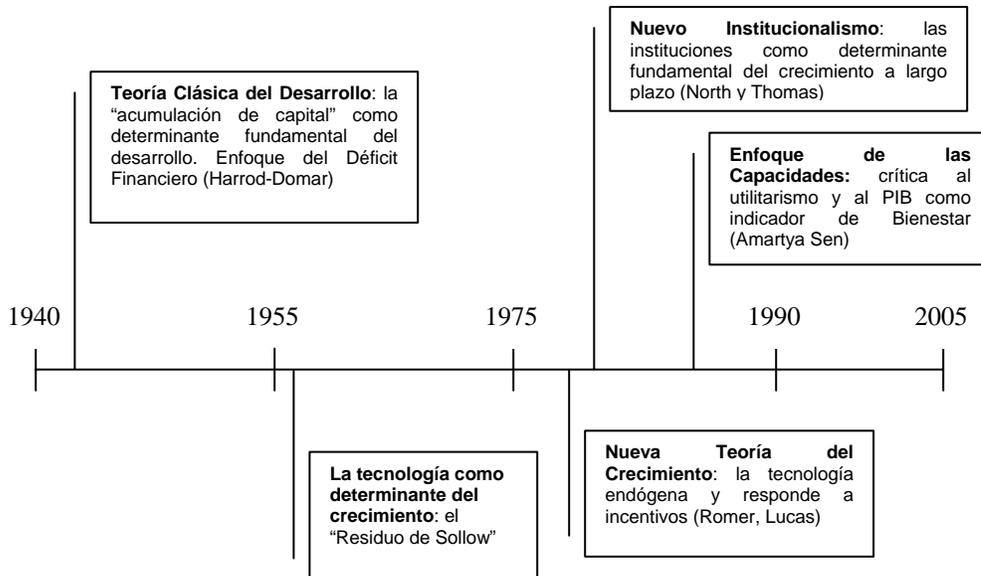
En cuanto a las variables independientes, la ecuación del desarrollo ha evolucionado desde una visión centrada en la acumulación de capital a otra centrada en el papel de las instituciones. Éste ha sido un cambio incremental acaecido en gran medida a la luz de las experiencias de desarrollo de las distintas regiones del mundo. La teoría neoclásica del desarrollo, que considera la acumulación de capital como el factor determinante del crecimiento, ha ido progresivamente cambiando su enfoque hacia uno más centrado en la importancia de los incentivos que explican dicha acumulación de capital. Este cambio se inició en parte con la denominada “sorpresa de Solow” (1957), quien mostró que el principal motor del crecimiento se encuentra en la tecnología o la productividad total de los factores más que en la cantidad de factores. Seguidamente, la Nueva Teoría del Crecimiento (NTC) analizó la adaptación de la tecnología y enfatizó la importancia del marco de incentivos definido institucionalmente por los actores políticos, sociales y económicos. Más recientemente, en el último cuarto del siglo XX, el nuevo institucionalismo económico puso de manifiesto la importancia de los incentivos y las restricciones para la adopción tecnológica y la creación del capital humano y físico, lo que ha tenido importantes lecciones prácticas para el desarrollo.

(*) Recibido: 12-03-2006. Aceptado: 10-08-2006.

Se agradece el apoyo de la Fundación de Cajas de Ahorro a través de su programa de ayudas a la investigación, y el apoyo económico del proyecto CICYT SEC2003-09773-C02-01/CPSO. La responsabilidad de lo escrito corresponde únicamente al autor.

En el Diagrama N° 1 se presentan de manera gráfica y resumida los principales cambios acaecidos en la Teoría del Desarrollo.

Diagrama N° 1 Grandes transformaciones en la Teoría del Desarrollo



La evolución teórica se ha visto reflejada en las políticas de desarrollo llevadas a cabo por los organismos internacionales y la cooperación bilateral. El principal cambio se encuentra en la progresiva sustitución de lo que William Easterly (2001) ha denominado el "enfoque financiero", por una visión más integral que incorpora la variable institucional tanto en las condicionalidades para la concesión de préstamos y ayuda como en la propia cooperación al fortalecimiento de las instituciones. Sin embargo, todavía persisten problemas derivados de la escasa experiencia en materia de análisis institucional y los problemas en la aplicación de la teoría a la práctica de países con dotaciones iniciales y trayectorias históricas muy diferentes.

2. Cambios en la variable dependiente: el enfoque de las capacidades

Los estudios sobre desarrollo se han centrado tradicionalmente en el crecimiento del producto medio por habitante (Barro, 1991; Hall y Jones, 1999). Durante los años 80, el trabajo de Amartya Sen trató de cambiar el foco de atención para comprender el bienestar desde una perspectiva más amplia. Amartya Sen (1985) entendió el bienestar desde lo que se ha denominado el enfoque o la "aproximación de las capacidades" (*capability approach*). Esta perspectiva plantea cambios importantes a la hora de entender y medir el desarrollo.

La aportación de Sen parte de la crítica a la concepción utilitarista¹ del bienestar, que entiende el mismo como un "estado mental" transformable en funciones de utilidad individuales que pueden sumarse y maximizarse para realizar un juicio social. Bajo estos supuestos, los juicios sociales del utilitarismo no tienen en cuenta criterios de igualdad en las dotaciones iniciales, ni la posición que ocupa el decisor que ha de elegir entre políticas e instituciones alternativas. Tomando esto en consideración, los juicios sociales utilitaristas no son socialmente justos y por consiguiente no sirven para decidir sobre el bienestar.

Para superar las limitaciones del utilitarismo, Sen (1999: 18) propone entender el bienestar en términos de capacidades o de "la libertad de las personas para vivir la vida que tienen razones para valorar". La capacidad de las personas está delimitada por su estructura básica de derechos y

oportunidades (*entitlements*) y las “realizaciones” que permiten obtener en términos de “ser” o “estar” (*functionings*). Estar bien nutrido o ser una persona culta y educada son realizaciones que no sólo dependen de los bienes de que se disponga o pueda adquirir, sino de transformar el conjunto de derechos y oportunidades que se tienen al alcance en realizaciones efectivas.

Los derechos y oportunidades se asemejan a la estructura de “bienes primarios” que Rawls (1971) consideraba esencial para el igual ejercicio de la libertad. No obstante, a diferencia de este autor, Sen (1985) considera que los bienes primarios o los recursos no son un criterio suficiente para tener en cuenta la libertad del individuo, sino que es necesario tener en cuenta también las consecuencias que tienen sobre sus realizaciones. Por ejemplo, la inflación y el desempleo causaron las hambrunas de 1974 en Bangladesh, sin ningún cambio en los “bienes primarios” de las personas -como sus niveles de renta, educación y salud- y cuando la oferta de alimentos era elevada (Sen, 1994). Este suceso pone de manifiesto que lo importante no está en los bienes y derechos disponibles, sino en la capacidad de las personas de transformar dichos bienes en realizaciones concretas. De este modo, desde la aproximación de las capacidades, el desarrollo adopta una estructura ética consecuencialista en la que los derechos y oportunidades de que disponen las personas son valiosos en tanto permiten alcanzar las realizaciones que merecen la pena. La mera oferta o el producto generado en la economía no genera valor a las personas si no puede transformarse en realizaciones que tienen motivos para valorar. En este sentido, el desarrollo económico no es un fin en sí mismo sino un medio para lograr la expansión de las capacidades.

La aproximación desde las capacidades tiene dos implicaciones fundamentales para la teoría del desarrollo. Por un lado, a nivel teórico, revitaliza la importancia de las instituciones para definir la estructura de derechos y oportunidades y el conjunto de realizaciones relevantes para el bienestar de las personas. Por otro lado, a nivel metodológico, replantea la forma de medir el bienestar, que ya no puede medirse únicamente como el producto por habitante o por trabajador, sino que ha de considerar otras dimensiones básicas del bienestar.

Las instituciones son necesarias tanto para garantizar una estructura básica de derechos y oportunidades para un amplio conjunto de la población como para realizar el juicio social necesario que determine qué *realizaciones* son consideradas valiosas por la comunidad. La transformación de los derechos y oportunidades en *realizaciones* requiere de instituciones políticas que garanticen que las demandas ciudadanas son tenidas en cuenta, de instituciones económicas que permitan el desarrollo progresivo y de instituciones sociales que articulen la cooperación y fomenten la confianza.

Las instituciones también son necesarias para decidir qué se va a tener en cuenta a la hora de evaluar el bienestar; es decir, cuáles son las *realizaciones* que van a protegerse porque se consideran valiosas. Desde el momento en que dos personas pueden valorar de forma diferente un mismo bien, la justicia social se ve obligada a escoger qué bienes serán considerados valiosos para el conjunto de las personas. Esto resulta necesario para resolver la paradoja que se produce cuando tenemos en cuenta una persona que se encuentra satisfecha con pan, leche y cereales, y otra que requiere de una comida más exótica para ser feliz. Así pues, las instituciones son las reglas que garantizan el nivel básico de bienestar y la igualdad en los derechos para ejercer la libertad. Es por ello que bajo instituciones democráticas nunca se ha producido una hambruna como la acaecida en Bangladesh en 1974 (Sen, 1999). La garantía de unos derechos políticos y sociales se ve complementada con unas realizaciones básicas en términos de ser y estar que también están determinadas institucionalmente.

La segunda implicación importante de la teoría de las capacidades guarda relación con las mediciones del bienestar. Aunque no desmerece las virtudes del PIB por habitante, Sen (1999) considera que el esfuerzo utilitarista de reducir el bienestar a una única cosa resulta contraproducente. Sin embargo, como señala Evans (2005: 20), “si bien un amplio conjunto de economistas podría estar de acuerdo con que la ampliación de las capacidades es el objetivo básico del desarrollo, muchos no compartirían con Sen que el PIB por habitante no es el mejor indicador disponible para medir el

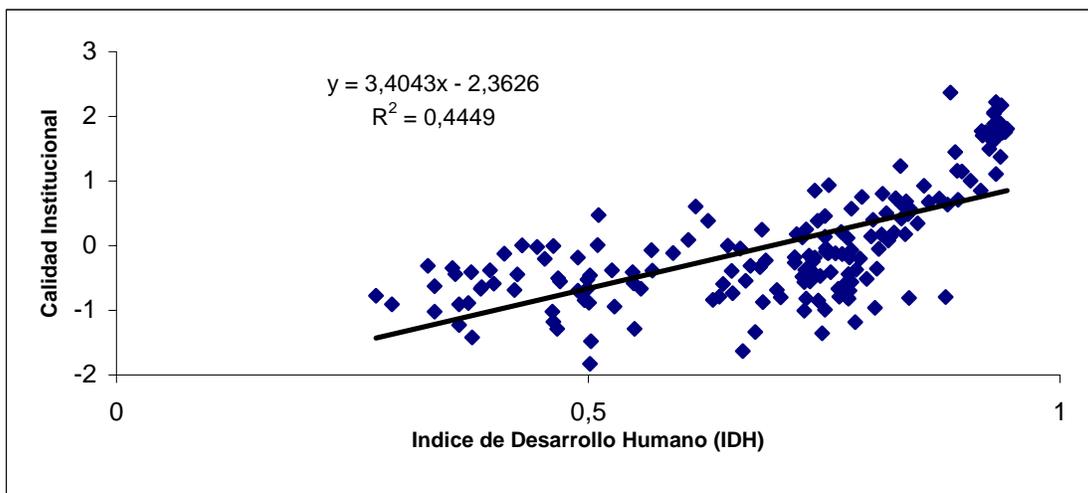
bienestar”. A pesar de las críticas, las mediciones del bienestar como calidad de vida cada vez son más numerosas y relevantes a nivel de toma de decisiones políticas.

La renta por habitante mide la capacidad de una persona para lograr la serie de bienes que, en el ejercicio de su libertad, considera como necesarios. No obstante, como dos personas distintas pueden lograr realizaciones diferentes de un mismo bien según sea su contexto social, el conjunto de bienes no resulta un instrumento apropiado para evaluar el bienestar. Por ejemplo, tener un ordenador de máxima potencia en una barriada sin conexión a Internet seguramente tendrá muchas menos potencialidades que uno en una barriada con conexión *wireless* y personas cercanas con elevados conocimientos de informática que puedan facilitar su manejo. Desde esta óptica, los bienes son medios y no fines, y por este motivo es vital encontrar ponderaciones explícitas de los diferentes componentes del bienestar a través del debate público para comprender las necesidades económicas.

A raíz de este argumento, a principios de los 90 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) creó el Índice de Desarrollo Humano (IDH). El IDH es un índice compuesto de tres indicadores: la longevidad, el conocimiento y el acceso a recursos. Estas dimensiones se derivan de la noción de capacidades humanas de Amartya Sen y se consideran como requerimientos esenciales para aumentar las capacidades humanas. La comparación entre el IDH y el PIB por habitante pone de manifiesto importantes divergencias entre ambos indicadores. Estas diferencias también muestran las distintas implicaciones del crecimiento económico y del desarrollo humano. Por ejemplo, mientras el PIB por habitante es casi cuatro veces mayor en Arabia Saudita que en Sri Lanka, la alfabetización es mucho mayor en este último país (79% y 90% de tasa de alfabetización respectivamente). Otro ejemplo, mientras que el PIB por habitante de Costa Rica es menos de la mitad que el de los Emiratos Árabes Unidos (9.600 frente a 22.400 dólares por habitante), la esperanza de vida en Costa Rica es casi la misma (76 años), en tanto que la tasa de alfabetización es casi 20 puntos superior (95% y 77% respectivamente).

La importancia de las instituciones para el desarrollo humano puede observarse en el Gráfico N° 1, que muestra la relación entre la calidad institucional, medida en términos de percepciones, y el Índice de Desarrollo Humano. Esta fuerte correlación muestra la estrecha relación que existe entre los niveles de desarrollo y las instituciones. Sin embargo, este gráfico debe tomarse con cautela dados los problemas de endogeneidad, variables omitidas y errores de medición². Especialmente graves son los problemas de endogeneidad, ya que el desarrollo es causa y consecuencia de la calidad de las instituciones. Si bien mayores niveles de calidad institucional conllevan también mayores niveles de desarrollo, lógicamente, estos niveles de desarrollo también contribuyen a mejorar la calidad de las instituciones, que necesitan de recursos económicos y humanos.

Gráfico N° 1
Desarrollo Humano e Instituciones



Fuente: IDH 2001, en PNUD (2001). Indicadores de calidad institucional: media de los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial 2000-2002, en Kaufmann ...[et al] (2005).

A nivel aun más teórico, los problemas de endogeneidad se derivan del mismo proceso de formación de preferencias de las personas, que no son exógenas sino que dependen del contexto social más amplio en el que se circunscriben³. Como señala Evans (2002), la concentración de los medios de producción en pocas manos, o la propia cultura, pueden limitar la capacidad de decidir y valorar las cosas que se tienen, que están limitadas a los productos y servicios disponibles o a lo que es aceptado por la cultura dominante. Existe por tanto una retroalimentación constante entre los derechos y oportunidades disponibles y las realizaciones que las personas consideran valiosas. A medida que los derechos y oportunidades se expanden fruto del desarrollo, las realizaciones de las personas también lo hacen. Por consiguiente, las instituciones y el desarrollo están intrínsecamente vinculados, lo que plantea serios problemas de estimación estadística.

Así pues, a partir de la crítica al utilitarismo, los avances teóricos respecto al objetivo último del desarrollo han ido progresivamente complementando la renta por habitante con indicadores de índole más social que también son fundamentales para desarrollo. Las implicaciones de esta evolución teórica revitalizan también la importancia de las instituciones para alcanzar el bienestar o las realizaciones que las personas estiman valiosas. Todo ello se ha visto complementado por los cambios en las variables independientes que, desde otra lógica, también han llevado a resaltar la importancia de las instituciones.

3. Evolución de las variables independientes: desarrollo, tecnología e instituciones

Tras la Segunda Guerra Mundial (II GM), las necesidades de recuperación económica impulsaron políticamente la Teoría del Desarrollo. En esta coyuntura, resultaba necesario entender cómo producir el “despegue económico” para generar un desarrollo sostenido que reactivara la economía mundial y evitara más o mayores conflictos. A nivel más general, las instituciones de Breton Woods tenían como preocupación fundamental estimular el desarrollo mundial y evitar las disparidades de renta, para lo que resultaba clave lograr la transformación de economías eminentemente agrarias en economías industriales capaces de sostener mayores niveles de producto por trabajador y consumo generalizado.

Desde entonces, la Teoría del Desarrollo ha sufrido dos grandes transformaciones en su análisis de los determinantes del desarrollo. Estas transformaciones se han producido de forma progresiva y han tenido fuertes implicaciones en las políticas de desarrollo de los organismos internacionales, así como en la misma política económica de los países desarrollados. La primera transformación se produce con

el surgimiento de la Nueva Teoría del Crecimiento (NTC), que sustituye la acumulación de capital por la tecnología como variable fundamental del desarrollo e introduce la importancia de los incentivos. La segunda transformación se encuentra en el descubrimiento de las instituciones como variable fundamental para explicar el desarrollo y las diferencias de renta entre países, así como la crítica a la teoría neoclásica del desarrollo imperante hasta el momento y que había considerado al Estado como una “caja negra” sin problemas de información ni comportamientos estratégicos.

De Malthus a la Nueva Teoría del Crecimiento

Los primeros modelos de crecimiento de los años 50 y 60 (como los de Rosenstein-Rodan, 1943; Lewis, 1954; Hirschman, 1958; Myrdal, 1957), así como la posteriormente denominada Nueva Teoría del Crecimiento (Romer, 1986; Lucas, 1988), entienden el desarrollo como la continua reasignación de los factores de producción de actividades tradicionales, con rendimientos marginales decrecientes, a otras actividades de mayor escala y/o productividad, tradicionalmente en la industria. Estas aproximaciones comparten su preocupación por la transformación productiva de una economía agraria a una economía industrial, pero difieren en la forma de lograr la base industrial suficiente a partir de la cual se produce el “ciclo virtuoso” del desarrollo (Krugman, 1994).

Los primeros modelos de desarrollo surgidos tras la II GM se basaron en vínculos entre los diversos sectores de la economía y la sociedad y, en especial, en la importancia del sector industrial para absorber el exceso de oferta de trabajo del sector agrícola y conducirlo hacia actividades más productivas que evitaran los temidos rendimientos decrecientes de la tierra. Esta transición permite superar el estancamiento propio de la economía malthusiana, en la que los rendimientos marginales decrecientes y el crecimiento exponencial de la población provocan el estancamiento del producto por habitante⁴. Estas primeras teorías enfatizaban la importancia de la escasez de capital y de ahorro para activar la transición de una economía tradicional a una economía moderna que generara un crecimiento sostenido de las tasas de PIB por habitante. Para estimular esta dinámica se consideraba básico la movilización del ahorro, muchas veces oculto, del sector agrícola hacia el sector industrial (Lewis, 1954).

La teoría clásica del desarrollo se fue sofisticando cada vez más y, como señala Krugman (1994), llegó un momento en el que la técnica no podía dar cabida al desarrollo teórico de autores como Hirschman o Myrdal. La generalización del análisis de tablas *input-output* y la elaboración de modelos matemáticos de equilibrio general llevó a calcular las necesidades de ahorro e inversión que una economía necesitaba para alcanzar unos objetivos determinados de crecimiento; es decir, se calculó con precisión el nivel de “impulso” que necesitaba la economía para generar el tamaño óptimo del sector industrial a partir del cual podía inducirse el “ciclo virtuoso” del desarrollo. El modelo más popular fue el que se derivaba de las teorías elaboradas por Harrod (1939) y Domar (1957), que fue ampliamente utilizado por los organismos internacionales para calcular las necesidades de inversión de un país con el fin de alcanzar unos objetivos de crecimiento económico determinados.

Estos modelos estaban contruidos a partir del supuesto fundamental de que el capital experimentaba rendimientos marginales decrecientes. Bajo este supuesto, la inversión genera más crecimiento en los países con niveles de capital menores (y viceversa). Esto permitía predecir que existiría convergencia a largo plazo entre los distintos países del mundo, lo que se veía fortalecido por la creencia de que el capital se movería hacia donde es relativamente menos abundante y podría por tanto obtenerse mayores rentabilidades. Si se deseaba acelerar este proceso, los bancos de desarrollo surgidos con los Acuerdos de Breton Woods podían prestar el dinero necesario para poner en marcha este proceso.

No obstante, esta convergencia real está lejos de producirse y las diferencias de renta entre los países están aumentando. Para entender esta aparente contradicción con la teoría, resultó crucial la contribución de Solow (1957), quien mostró que la acumulación de capital no explicaba el crecimiento experimentado por Estados Unidos a lo largo de la primera mitad de siglo XX, y demostró que las

bases del crecimiento moderno se encuentran en el cambio tecnológico o la productividad total de los factores (PTF). El análisis de Solow mostró que los ahorros en trabajo y capital que se producían fruto de los aumentos en la PTF explicaban cerca de la mitad del crecimiento del producto por trabajador en Estados Unidos⁵.

En la década de los 80, de la mano de Romer (1986) y Lucas (1988), la denominada Nueva Teoría del Crecimiento (NTC) avanzó en la comprensión del cambio tecnológico. A diferencia del modelo de Solow, desde la NTC el cambio tecnológico es endógeno y, por tanto, la generación de nuevas ideas o la aplicación de la tecnología depende de los incentivos que enfrentan los actores económicos. Las implicaciones de la NTC también fueron en un inicio optimistas para los países en vías de desarrollo. Como las ideas son un bien “no rival”, pueden utilizarse simultáneamente por muchas personas y replicarse a un coste prácticamente nulo, los beneficios dependerán de su utilización, sin un incremento proporcional de los costes. El rendimiento creciente de las ideas podía compensar los rendimientos marginales decrecientes de los factores. Por lo tanto, los países en vías de desarrollo podían utilizar las ideas o tecnología para estimular su crecimiento.

Aunque a veces el “gran salto tecnológico” haya funcionado, no ha generado los resultados esperados. En primer lugar, la adopción de tecnología depende de la existencia de bienes complementarios. Si no se poseen dichos factores, la rentabilidad de la tecnología resultará más elevada en otro lugar y no se aplicará. Los países en vías de desarrollo carecen en gran medida de factores y bienes complementarios, y por ese motivo no se observa el flujo esperado de tecnología y de capital hacia los países menos desarrollados que predecía la teoría clásica del desarrollo bajo el supuesto de rendimientos marginales decrecientes. Por ejemplo, el capital humano es un factor complementario a la utilización de la tecnología, cuya rentabilidad aumenta con la aglomeración de más capital humano. Las concentraciones elevadas de capital humano atraerán entonces más aplicaciones tecnológicas puesto que resultarán más rentables. Como los países en desarrollo tienen menores dotaciones de capital humano, los incentivos a invertir en este factor serán menores porque la rentabilidad del mismo es menor y, por lo tanto, atraerá a menos trabajadores calificados de otros países (Easterly, 2001).

En segundo lugar, la aplicación generalizada de los “inventos” disponibles, es decir, el desarrollo tecnológico, requiere del aumento de la demanda y la industrialización. En los lugares donde no se produjeron estas dinámicas muchas de las tecnologías conocidas no pudieron ser adoptadas de forma generalizada aunque se conocieran, tal como sucedió en China, o antes del siglo XVIII en Gran Bretaña. Adicionalmente, como resulta lógico, los propietarios de las ideas o tecnología tratarán de controlar los retornos que ésta genere. Puesto que dichos propietarios están concentrados en los países ricos y tienen la capacidad para crear derechos de propiedad intelectual que garanticen dicho retorno, los beneficios que se deriven de la aplicación tecnológica muy probablemente retornarán al país de origen.

Así pues, desde la NTC se comprende el desarrollo como un proceso de construcción y aplicación de conocimiento o ideas. Las causas del subdesarrollo están en la incapacidad de desarrollar o asimilar tecnologías cada vez más avanzadas. Pero, ¿por qué muchos países no han sido capaces de mejorar sus niveles de avance tecnológico, o por qué en algunos países la inversión se ha producido mientras que en otros no? La respuesta a estas preguntas tiene como eje fundamental los incentivos y las restricciones que enfrentan los agentes económicos y sociales de los distintos países; es decir, las instituciones.

Las instituciones como fundamento del desarrollo a largo plazo

La transición hacia nuevas pautas sostenidas de crecimiento del PIB por habitante implica, en primer lugar, aumentar la escala de producción y especialización. En este nuevo entorno de producción más complejo se requiere de reglas que coordinen la relación entre los agentes y establezcan los incentivos y restricciones que promuevan la confianza y velen por el cumplimiento de los acuerdos (North, 1990). Las instituciones son las reglas que estructuran la interacción social, política y económica y pueden

variar enormemente, desde el sistema electoral utilizado para elegir a los representantes, hasta la contabilidad de doble entrada o el sistema de numeración telefónica. Las instituciones pueden entenderse como “tecnologías organizativas” y, al igual que el resto de tecnologías, pueden utilizarse simultáneamente y replicarse a un coste teóricamente nulo (Evans, 2002). En este sentido, en muchos aspectos, la NTC había avanzado en torno a la importancia de las instituciones al enfatizar la importancia de los incentivos a la asimilación de la tecnología. Por ejemplo, señalaba la importancia de las ayudas a la I+D para incentivar a las empresas a desarrollar y adoptar nuevas tecnologías.

En el proceso histórico que acompaña la transición de una economía pre-industrial a una economía moderna se construyen las instituciones que promueven la eficiencia económica y el crecimiento de la productividad. Los ejercicios empíricos que demuestran esta relación son numerosos⁶. Uno de los ejercicios más importantes es el realizado por Hall y Jones (1999), quienes probaron econométricamente cómo la acumulación de capital, la productividad total de los factores, y el producto por trabajador vienen determinados por lo que denominan “infraestructura social”, es decir las políticas e instituciones que crean el contexto económico en el que los agentes económicos toman sus decisiones de inversión y producción. Estos estudios, si bien muestran la importancia de las instituciones, no señalan cómo se produce el cambio hacia mayores niveles de calidad institucional. Al igual que la asimilación de tecnología, el cambio institucional también depende de los incentivos que enfrentan los agentes políticos y económicos.

La teoría económica se encuentra por lo general incómoda con conceptos tan difusos y difíciles de medir como el concepto de instituciones. No obstante, desde que North y Thomas (1973), y luego de manera más amplia y explícita North (1990), mostraran la importancia del cambio institucional para el desarrollo económico, cada vez resulta más evidente que “la falta de capital es un síntoma, no una causa del subdesarrollo” y que “el desarrollo ya no es visto como un proceso de acumulación de capital, sino como un proceso de cambio organizativo” (Hoff y Stiglitz, 2001: 239). Los aumentos del conocimiento y del capital físico o humano dependen de la forma en que se organiza un país.

La aproximación desde las instituciones se distancia de la economía neoclásica a la vez que también recoge algunos de sus fundamentos. Esta complementariedad enriquece la teoría del desarrollo a través de un mayor diálogo entre disciplinas. A continuación se ahonda en este diálogo señalando los principales puntos de encuentro y desencuentro.

A diferencia de los postulados de la teoría neoclásica, el enfoque institucional parte del comportamiento estratégico de los actores, lo que lleva a adoptar un papel más matizado sobre la actuación del sector público y los grupos de interés. La teoría neoclásica del desarrollo había operado bajo un “velo institucional” considerando que las dotaciones iniciales, las preferencias y las capacidades técnicas determinan el resultado óptimo (Pareto-eficiente). Bajo este marco de análisis, las instituciones no afectan la elección de las personas puesto que se supone que sus preferencias son comunes y que todas las personas comparten una misma función de utilidad. Desde esta perspectiva, las diferencias de desarrollo entre países se explican sobre todo a partir de que algunos países empezaron antes a acumular capital físico y humano, puesto que tuvieron acceso a la tecnología más pronto (Parente y Prescott, 2005).

Los modelos neoclásicos consideran que el cambio de una función de producción malthusiana a una función de producción moderna se produce cuando desaparecen las “constricciones sociales al uso de la tecnología”, refiriéndose a tales constricciones como a “cualquier política o institución que incremente la cantidad de recursos que una unidad productiva ha de gastar para adoptar una tecnología mejor” (Parente y Prescott, 2005: 5). Entre las constricciones sociales al uso de la tecnología se señalan la oposición de los grupos de presión que utilizan tecnologías peores, así como las regulaciones excesivas y otras cargas que hayan de soportar las empresas para operar libremente en el mercado, como funcionarios corruptos, excesivos impuestos, etc. Esto lleva a la teoría neoclásica a considerar que los principales frenos a la transición hacia formas de producción más modernas provienen de los impedimentos que el gobierno pone al mercado. La inadecuada intervención del gobierno muchas

veces se debe a la influencia política de los intereses creados de aquellos que utilizan tecnologías peores. Pero en la mayoría de los modelos neoclásicos los fallos del gobierno se consideran como una variable exógena no explicada, y no señalan cómo las políticas recomendadas pueden superar dichos intereses (Hoff y Stiglitz, 2001). En cualquier caso, es posible señalar que aun en los modelos neoclásicos más sofisticados las instituciones juegan un papel fundamental del análisis, incluso como variable no explicada.

El análisis institucional trata de solventar estas limitaciones y ampliar nuestro entendimiento del desarrollo. A diferencia de los modelos neoclásicos de “caja negra” en los que las transacciones son eficientes independientemente de la historia, de las asimetrías informativas o de la desigualdad existente entre los distintos actores, la teoría institucional considera que el resultado o el equilibrio finalmente alcanzado por un país es inducido institucionalmente y no necesariamente óptimo (Shepsle y Weingast, 1987).

No obstante, la teoría institucional tiene en cuenta algunos de los postulados de la teoría neoclásica. Especialmente importante resultan en ambas aproximaciones la reacción de los actores ante cambios en los precios relativos. En la teoría neoclásica, los cambios en los precios relativos de los factores conllevan su reasignación y provocan una nueva combinación de factores. En la teoría institucional se utilizan para explicar el cambio institucional. Por ejemplo, North y Thomas (1973) muestran cómo el cambio del precio relativo del factor trabajo en relación con el del capital se encuentra en el origen de la expansión de derechos y libertades acaecida durante la Edad Media. Las pestes que sufrió Europa Occidental durante la Edad Media aumentaron el precio relativo del factor trabajo en relación con el precio de los derechos políticos para los príncipes y monarcas, quienes procedieron a la expansión de libertades y derechos de los trabajadores con la finalidad de obtener mano de obra. Allí donde el trabajo escaseó en mayor medida, la ampliación de libertades fue mayor. Este patrón se ha mantenido también en otras regiones y lugares del mundo. La emergencia, la persistencia y el cambio de las reglas y procedimientos que determinan el entramado de instituciones responden a cambios en los precios relativos o, lo que es lo mismo, a los incentivos que enfrentan los distintos actores (Acemoglu ...[et al] 2001; Engerman y Sokoloff, 2002, 2005).

4. La evolución de las políticas de desarrollo. De la sustitución de importaciones al “Consenso de Washington”

La teoría y la práctica del desarrollo han evolucionado conjuntamente desde la mitad de siglo XX. Las políticas nacionales, las recomendaciones de los organismos multilaterales y la evolución teórica se han retroalimentado mutuamente para alcanzar un consenso cada vez más fuerte en torno a la importancia de las instituciones. Esta importancia se puede observar en las recomendaciones de los principales organismos multilaterales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. A continuación se resumen esquemáticamente las políticas de desarrollo emprendidas durante la última mitad del siglo XX con la intención de manifestar la importancia cada vez mayor de la dimensión institucional.

Durante los 50, las políticas de desarrollo, tanto de los organismos internacionales como en los propios países, reflejaban la teoría y los casos exitosos de la época. La teoría remarcaba la necesidad de superar la dualidad entre el sector moderno y tradicional de la economía a través de la movilización del ahorro y el establecimiento de las precondiciones del desarrollo. El fuerte crecimiento de la ex Unión Soviética hacía presagiar otro destino a las economías planificadas, lo que dio un impulso a estrategias de tipo intervencionista.

En este contexto, y también con el objetivo de muchos países en desarrollo de cortar con los lazos coloniales, se impusieron las políticas intervencionistas fortalecidas. Estas políticas se concretaron en lo que Ranis (2004) ha denominado el “Consenso de Posguerra” y que estuvo dirigido a establecer las denominadas “precondiciones del desarrollo”. Esta estrategia de desarrollo consistió en generar las infraestructuras necesarias para el crecimiento de la industria y, a nivel internacional, proceder a la progresiva sustitución de importaciones. El objetivo de esta estrategia era promover la industria tal y

como los modelos teóricos habían establecido. A nivel metodológico, esta primera época más intervencionista se vio acompañada por modelos matemáticos de equilibrio general aplicado basados en tablas *input - output*, funciones de producción multisectorial y variables internacionales exógenas para tener en cuenta la influencia del sector exterior. En estos modelos el funcionamiento de los mercados era simétrico, no se tenían en consideración variables institucionales y su objetivo principal era el establecimiento de planes de utilización de recursos a medio plazo.

En cuanto a las políticas de cooperación internacional, durante este primer período se aplicó lo que Easterly (2001) ha denominado el “enfoque del déficit financiero”. Los organismos internacionales, a partir de la aplicación del modelo de equilibrio general de Harrod-Domar, calculaban las necesidades de ahorro de un país según sus necesidades de inversión para lograr los objetivos de crecimiento establecidos. Esta política no obtuvo el éxito esperado y cada vez resultó más evidente que un dólar prestado para subsanar los déficit de ahorro no se traducían inmediatamente en un dólar de inversión. Las causas de este problema se encuentran en las restricciones e incentivos que enfrentan los actores que han de tomar las decisiones de inversión. Por un lado, en muchos de estos países existían restricciones a la inversión fruto de intereses creados, ineficiencias del gobierno en la ejecución de los programas o la elevada corrupción. Por otro lado, los incentivos a la inversión de los agentes económicos eran muy reducidos debido a la inexistencia de bienes complementarios y de rentabilidades esperadas suficientemente amplias.

En los 70, el fracaso de la estrategia de sustitución de importaciones (ESI) fue cada vez más evidente. La promoción de la industria a través de tipos de interés inferiores a los de mercado, o subvenciones realizadas a partir de los recursos obtenidos del control directo o vía precios de la exportación de productos primarios por parte del Estado fue contraproducente para el desarrollo. Estas políticas causaron fuertes distorsiones en los precios relativos, desincentivaron la inversión en el sector agrícola, y favorecieron a una élite industrial cuyo poder creció hasta el punto de impedir la desaparición de las subvenciones y otros “privilegios” una vez que habían perdido su justificación. Los elevados aranceles no evitaron los elevados costes de las importaciones de capital, fruto de tipos de cambio sobrevalorados que buscaban evitar precisamente la competencia exterior. Finalmente, la estrategia de sustitución de importaciones redujo también la inversión extranjera directa y la consiguiente transferencia de tecnología, provocando una continua pérdida de competitividad que se iba manifestando en términos de intercambio cada vez peores (Ranis, 2004). Además, la planificación económica a medio y largo plazo cada vez resultaba más difícil de aplicar, puesto que resultaba demasiado rígida ante los acontecimientos imprevistos derivados de factores internacionales o de la propia dinámica interna de los países. Todo ello contribuyó al agotamiento de este modelo de desarrollo.

Los trabajos de Solow (1957) y Kuznets (1971), así como los propios efectos de la sustitución de importaciones, provocaron un cambio de los enfoques teóricos. Los teóricos del desarrollo de los 70, también a la luz de las presiones inflacionarias de la época, empezaron a poner el énfasis en el control de la inflación, el correcto funcionamiento del sistema de precios, y la estabilidad macroeconómica. A su vez, el mayor éxito logrado por las economías del Este Asiático siguiendo un modelo de crecimiento distinto basado en la promoción de las exportaciones, requerían de cambios en la teoría y la práctica del desarrollo. Taiwán, por ejemplo, tras lograr un crecimiento económico básico, empezó exportando productos agrícolas para luego, progresivamente, y con ayuda de la inversión extranjera directa (IED), exportar productos más sofisticados (Kravis, 1970).

Las políticas en Estados Unidos y Gran Bretaña, basadas en la ortodoxia económica con las privatizaciones como primer exponente, y la posterior caída del muro de Berlín afianzaron el giro en la agenda del desarrollo hacia el fortalecimiento de los mercados y el control del gobierno. Esta nueva agenda englobaba una serie de medidas más amplias, que John Williamson (1990) denominó el Consenso de Washington (en adelante CW). El CW ha guiado las reformas impulsadas por los organismos multinacionales desde finales de los 80. Este consenso se produjo entre economistas y altos

funcionarios de los organismos internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, fundamentalmente) y los principales donantes (Estados Unidos y Gran Bretaña). El Cuadro N° 1 recoge las políticas formuladas en el CW.

Cuadro N° 1
Las políticas del Consenso de Washington

Consenso de Washington inicial	Consenso de Washington ampliado a finales de los 90
<ul style="list-style-type: none"> - Disciplina fiscal - Reorientación del gasto público - Reforma impositiva - Liberalización de los tipos de interés - Liberalización comercial - Apertura a la inversión extranjera directa - Privatización - Desregulación - Derechos de propiedad estables y seguros - Liberalización financiera y de tipo de cambio 	<ul style="list-style-type: none"> - Gobernanza corporativa - Anti-corrupción - Mercados de trabajo flexibles - Adherencia a la OMC - Adherencia a los principios y códigos financieros internacionales - Apertura “prudente” de la cuenta de capital - Regímenes de tipo de cambio intermedios - Bancos centrales independientes - Redes de seguridad social - Reducción de la pobreza por objetivos

Fuente: Rodrik (2004).

El CW ha sido criticado tanto por el proceso poco participativo con que se llevó a cabo como por sus resultados en términos de desarrollo. Los resultados en términos de crecimiento de los países que aplicaron más estrictamente las políticas del CW han resultado peores que los de otros países que adoptaron estrategias de desarrollo propias (Rodrik, 2004; Stiglitz, 2002). En general, las regiones del mundo que más han seguido los dictados del CW han obtenido peores resultados en términos de desarrollo que otras regiones que han seguido otras pautas de desarrollo. Por ejemplo, Latinoamérica ha sido un alumno aventajado del CW sin obtener los frutos esperados. Según los datos del Banco Mundial⁷, en el Este y el Sud-Este Asiático (excluyendo China), la renta por habitante creció a una media del 4,4% anual durante 1960-2000. Desde 1970, en China el crecimiento ha sido del 8% y el de India cercano al 5%. En cambio, en Latinoamérica y África, desde 1960 a 1980, la renta por habitante creció un 2,9% y un 2,3% respectivamente.

A raíz de los escasos resultados en términos de desarrollo, el CW se modificó a finales de los 90. A la luz de los primeros hallazgos de la teoría institucional y del enfoque de las capacidades, las políticas del CW se modificaron para incluir nuevas recomendaciones de política y objetivos de la cooperación. Entre las cosas que se modificaron debido a su demostrado fracaso se encontraban el funcionamiento del tipo de cambio y la liberación de los mercados financieros internacionales (la cuenta de capital); mientras que puede decirse que respecto a la estabilización macroeconómica, la disciplina fiscal, la estabilidad y seguridad en los derechos de propiedad, y la reforma impositiva todavía existe un fuerte consenso acerca de su importancia.

La modificación del CW que tuvo lugar a finales de los 90 reflejaba la importancia de las denominadas “reformas de segunda generación”, que son aquellas que, tras la estabilización de la economía y los derechos de propiedad, están dirigidas al desarrollo económico y social. La importancia de estas políticas fue más evidente tras los devastadores efectos de la crisis financiera conocida como “Efecto Tequila” de mediados de los 90 y, posteriormente, de la crisis asiática de 1997. Estas crisis pusieron de manifiesto la necesidad de crear redes de protección social que garantizaran la seguridad de las personas fuera del mercado. En esta misma línea, la reducción de la pobreza y la atención a los más necesitados se convirtió en un foco cada vez más explícito de la cooperación al desarrollo de los bancos multilaterales, que hasta el momento se había concentrado en el buen manejo económico.

La aparición en la agenda de la importancia de corregir la corrupción, mejorar la independencia de los bancos centrales, y adaptarse a los códigos financieros internacionales y reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) reflejaban la creciente importancia que el diseño institucional tenía para el desarrollo. El control de los funcionarios y políticos mediante reglas y sanciones se veía cada vez más como una importante precondition para el desarrollo.

El desafío de la construcción de instituciones es el principal reto de las políticas de desarrollo y lo que ha condicionado en gran medida el éxito de las reformas impulsadas durante los 90, tales como la creación de sistemas reguladores sólidos, la reforma de la administración pública, la reforma tributaria, y otras muchas políticas sociales y económicas que dependen de la calidad institucional. A continuación se comentan con más detalle los retos que las instituciones plantean a las políticas de desarrollo.

5. A modo de conclusión. Los retos institucionales de las políticas de desarrollo

La evolución de la teoría y la práctica del desarrollo ha confluído en el estudio de las instituciones desde una vertiente cada vez más multidisciplinaria y orientada a las políticas. La eficacia de las políticas es mayor cuando existen buenas instituciones. En aquellos países donde la calidad de las instituciones es baja (por ejemplo, porque existen problemas de corrupción o de inestabilidad política), los recursos destinados por la cooperación al desarrollo no han tenido prácticamente efectos sobre el crecimiento o la reducción de la pobreza. Los mismos organismos de cooperación multilateral y bilateral también enfrentan problemas institucionales. Los incentivos de los agentes del desarrollo no siempre están claros y bien alineados con su misión. A ello se suman, la fuerte fragmentación de los actores de la cooperación y las ineficiencias que esto introduce en el denominado “mercado de la ayuda” (Easterly, 2006), sobre todo cuando la ayuda toma la forma de subvenciones no condicionadas (Djankov ...[et al], 2005).

El pionero estudio de Burnside y Dollar⁸ (2000) muestra que las políticas de ayuda al desarrollo contribuyen significativamente al crecimiento de la renta media por habitante únicamente cuando existe un contexto macroeconómico adecuado y una calidad institucional mínima. Otros trabajos han corroborado esta hipótesis y, de manera adicional, han mostrado los efectos positivos de la ayuda sobre la reducción de la pobreza bajo condiciones institucionales adecuadas (Collier y Dollar, 2002), así como de estabilidad política (Guillaumont y Chauvet, 2001) y de paz para la eficacia de la ayuda (Collier y Hoeffler, 2002).

Como resultado de esas investigaciones y del reducido impacto que las políticas de cooperación al desarrollo estaban teniendo sobre los niveles de crecimiento durante la década de los 80 y principios de los 90, la cooperación internacional y las agencias bilaterales aumentaron los criterios de selección a la hora de dirigir la ayuda. Políticas macroeconómicas y unas condiciones institucionales adecuadas constituyen en la actualidad activos importantes a los efectos de recibir ayuda. La investigación realizada por Dollar y Levin (2004) muestra empíricamente esta mayor selección de los países receptores de ayuda. Estos autores abordaron 41 agencias donantes bilaterales y multilaterales y, controlando por el nivel de renta y población, analizaron la influencia de la calidad de las políticas y las instituciones en la dirección de la ayuda. Los resultados de esta investigación muestran que durante los 90 la selección de los países destinatarios de ayuda ha sido mucho mayor que en décadas precedentes, y que este fenómeno, sobre todo, se ha producido en la cooperación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional⁹, así como en la cooperación realizada por las agencias danesa, británica, irlandesa y holandesa.

La cooperación ha tratado de responder ante el problema de que instituciones corruptas o ineficientes pueden reducir la eficacia de la ayuda internacional hasta convertirla en contraproducente para el desarrollo. Este es el caso de los préstamos a gobiernos corruptos que lo utilizan para el único provecho de sus gobernantes o lo malgastan, endeudando a las generaciones futuras de su país. Como muestra el estudio de Wane (2004), cuando los gobiernos no rinden cuentas a sus ciudadanos y, por

tanto, el control de los políticos es menor, los gobernantes aceptan con mayor probabilidad proyectos de desarrollo mal diseñados y menos eficaces, ya que no dependen de su éxito para seguir en el poder.

El Banco Mundial ha sido el principal precursor de una mayor y mejor selección de los países destinatarios de la ayuda internacional. Para ello ha elaborado las Evaluaciones Institucionales y de Política de País o *Country Policy and Institutional Assessments* (CPIA). Estos marcos de análisis tienen presente los elementos que se exponen en el Cuadro N° 2.

Cuadro N° 2
Dimensiones analizadas por el Banco Mundial
para tener en cuenta la calidad de las políticas y las instituciones

Country Policy and Institutional Assessments (CPIA)	
<p>A. Gestión económica</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gestión macroeconómica. 2. Política fiscal. 3. Política de endeudamiento. <p>B. Políticas de inclusión/equidad social</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Igualdad de género. 5. Equidad en el uso de los recursos públicos. 6. Generación de capital humano. 7. Trabajo y protección social. 8. Políticas e instituciones para la sostenibilidad. 	<p>C. Políticas estructurales</p> <ol style="list-style-type: none"> 9. Comercio. 10. Sector financiero. 11. Contexto regulatorio. <p>D. Instituciones y gestión del sector público</p> <ol style="list-style-type: none"> 12. Derechos de propiedad e imperio de la ley. 13. Calidad de la gestión presupuestaria y financiera. 14. Eficiencia en la movilización de ingresos. 15. Calidad de la administración pública. 16. Transparencia, corrupción y rendición de cuentas en el sector público.

Fuente: Zhang (2004).

Los CPIA constituyen un avance importante en el análisis de las instituciones para el desarrollo. No obstante, no están exentos de algunos problemas que los debilitan como instrumentos para tener en cuenta la calidad de las instituciones a la hora de dirigir las políticas de desarrollo. En el 2004, el Director Gerente del Banco Mundial, Shengman Zhang, encargó la revisión de la metodología de los CPIA a un panel internacional de expertos liderado por Jeffrey Williamson. Este panel realizó una serie de recomendaciones dirigidas expresamente a mejorar la metodología empleada hasta el momento para evaluar el contexto político e institucional de cada país. Estas recomendaciones mostraban la necesidad de: a) prestar un mayor apoyo presupuestario a la realización de los CPIA; b) simplificar los criterios y las dimensiones consideradas en el análisis; c) ampliar la participación de los actores locales; y d) tener en mayor consideración a las instituciones de gobierno (*governance*).

Para mejorar los diagnósticos institucionales resultará necesario tener en cuenta dos factores esenciales actualmente no considerados en los CPIA, a saber: la lógica causal entre políticas e instituciones, y las restricciones económicas específicas que enfrenta cada país. Los CPIA combinan un gran conjunto de dimensiones que mezclan políticas e instituciones que no son independientes, sino que unas dependen de las otras. Tal como ha señalado Stiglitz (2002), el fracaso de muchas políticas de desarrollo tiene sus raíces en problemas de secuenciación. Políticas como la liberalización del mercado de capitales, la privatización de determinados servicios públicos o incluso la reforma de la educación fueron implementadas sin disponer del marco regulatorio y la administración pública necesarias. El Informe del Banco Mundial del 2004 se hace eco de esta problemática y pone de manifiesto que las

políticas públicas con mejores intenciones y muchos recursos pueden fracasar si no cuentan con el marco institucional y organizativo necesario.

Existen otros diagnósticos institucionales que han tratado de tener en cuenta la relación entre instituciones y políticas. Los diagnósticos impulsados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) durante el 2004 tratan de analizar la relación entre las instituciones y las políticas desde un marco de análisis más completo, que tiene en cuenta la influencia de las instituciones en el proceso político. El marco conceptual ha sido elaborado por Spiller y Tomassi (2003), y ha sido aplicado a Argentina, Brasil, Uruguay, Perú, Paraguay, Colombia, Chile y Ecuador¹⁰. Este marco conceptual se basa en la teoría de los costes de transacción políticos, y estudia principalmente el proceso de formulación de políticas públicas desde un punto de vista institucional. Esta perspectiva de análisis permite identificar las principales debilidades institucionales para la toma de decisiones creíbles y eficaces.

Desde una perspectiva más cercana a la visión neoclásica, Hausmann ...[et al] (2005) proponen un nuevo enfoque para la reforma, más vinculado a las circunstancias económicas de los distintos países y orientado a identificar las principales restricciones para evitar dispersar esfuerzos. Desde esta perspectiva, los autores plantean descubrir la principal limitación al crecimiento de un país a través de un árbol de decisiones que identifica los obstáculos potenciales. De esta manera se persigue identificar el tipo de obstáculos al desarrollo a través del análisis de los problemas de infraestructuras, de financiación nacional e internacional, de mercados concretos o de los fallos del gobierno.

La teoría neoclásica y el nuevo institucionalismo económico han confluído en la importancia de los estudios de caso que contemplen las especificidades clave de los distintos países. Y aunque siguen existiendo diferencias de enfoque, el diálogo entre las disciplinas resulta cada vez mayor, lo que sin duda contribuirá a mejores políticas de desarrollo. La situación en la actualidad recoge la inquietud de Hirschman (1958) de encontrar aquellos vínculos “hacia delante” (*forward linkages*) y “hacia atrás” (*backward linkages*) que actúen como motores del desarrollo. A diferencia de Rosenstein-Rodan (1943), Hirschman consideraba que el desarrollo dependía más del avance en sectores estratégicos que de un “Gran Impulso” (*Big Push*) que invierta en el sector moderno de la economía y genere las economías de escala necesarias para que resulte más productivo, y sus mayores salarios atraigan mano de obra del sector agrícola.

Estos dos enfoques están en gran medida presentes hoy en día, tal como ponen de manifiesto las diferencias entre los enfoques de las políticas de cooperación propuestas por Jeffrey Sachs (2005) y William Easterly (2006). Mientras Sachs es partidario de un Gran Impulso que resuelva los déficit territoriales y de recursos de los países en vías de desarrollo, Easterly es más moderado y considera que las lecciones de medio siglo de cooperación al desarrollo aconsejan políticas más modestas que tengan en cuenta los problemas que la ayuda internacional enfrenta en términos de gestión por parte de gobiernos poco eficaces y corruptos, así como por los problemas de eficacia de los propios organismos internacionales.

Esta dialéctica sin duda persistirá, pero el aprendizaje desde la última mitad de siglo muestra que teoría y práctica deben seguir conviviendo. El descubrimiento de la importancia de las instituciones tiene varias implicaciones que prometen tener resultados positivos. La progresiva mejora del análisis institucional permitirá señalar en qué países y sectores la ayuda puede ser más eficaz. La identificación a través de diagnósticos institucionales de áreas en la administración pública que funcionan adecuadamente puede actuar como señal para que el gobierno localice “zonas de excelencia”, a partir de las cuales impulsar políticas más efectivas y superar las deficiencias institucionales. La combinación del análisis institucional con estudios de corte más neoclásico promete aportar importantes líneas futuras de investigación.

Notas

¹ Según Sen (1994), el utilitarismo se define por las siguientes características: a) Consecuencialismo: las instituciones y políticas sociales se juzgan por la bondad de sus consecuencias; b) Bienestarismo: la

bondad se juzga en función de la utilidad individual que proporciona; y c) considerar que el juicio social válido se realiza mediante la ordenación por suma de las utilidades individuales y su posterior maximización. En general, el Estado social más justo será el que mayor utilidad global produzca.

² No es el objeto aquí resolver los problemas estadísticos de endogeneidad entre desarrollo e instituciones; a tal efecto puede verse Acemoglu ...[et al] (2001).

³ Otras críticas consideran que la visión del bienestar desde las capacidades no tiene en cuenta la búsqueda y el planteamiento por parte de los actores de una forma de auto-realización y auto-desarrollo. Como señala Giri (2000: 1004), “Sen toma la persona como dada y piensa que la tarea de crear una buena sociedad es principalmente una tarea de la acción colectiva a nivel del Estado y la sociedad”. Giri considera que la teoría de las capacidades necesita complementarse con una reconceptualización del desarrollo como responsabilidad, donde la libertad es objeto tanto del compromiso social como personal.

⁴ Hay que tener en cuenta que en el siglo XV, el PIB por habitante de los incas, aztecas y mayas no era tan diferente del de la corona española o el de los habitantes de los valles del río Yangtse en China. El PIB por habitante estuvo estancado durante más de mil años en valores cercanos a los 400 dólares por habitante (Lucas, 1988). Esto no significa que no hubiera acumulación ni desigualdad entre los habitantes. Las sociedades antiguas eran capaces de construir fastuosos monumentos como pirámides o catedrales y sostener un elevado tren de vida para una pequeña parte de la población, no obstante, fueron incapaces de promover el crecimiento de la renta de la mayoría de sus habitantes. Esto último es un atributo exclusivo del crecimiento moderno iniciado en la revolución industrial.

⁵ Como el análisis lo realizó a partir de una regresión donde las variables independientes que podían medirse eran la acumulación de los factores de producción (*stock* de capital y horas trabajadas por trabajador), la variable tecnológica quedó recogida en el llamado “residuo de Solow”, que explicaba la mayor parte del crecimiento. Ésta fue la denominada “sorpresa de Solow”.

⁶ Véase Jütting (2003) para una revisión sobre la cuestión.

⁷ *World Development Indicators*.

⁸ Este estudio se realizó en 1997 para el Informe Anual del Banco Mundial de ese año, que abordaba la evaluación de la ayuda. Su publicación en una revista académica tuvo lugar en el 2001 en la *American Economic Review*.

⁹ En concreto, los autores tienen en cuenta la ayuda prestada por World Bank’s International Development Association (IDA) y el International Monetary Fund’s Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF).

¹⁰ Estos trabajos están disponibles *on-line* en la página *web* <http://www.iadb.org/res>.

Bibliografía

- Acemoglu, D.; Johnson, S.; y Robinson, J. (2001), “The Colonial Origins of Comparative Development: an Empirical Investigation”, en *American Economic Review*, N° 91, Nashville, pp. 1369-1401.
- Barro, Robert J. (1991), “Economic Growth in a Cross Section of Countries”, en *Quarterly Journal of Economics*, N° 106, Cambridge, pp. 407-443.
- Burnside, C. y Dollar, D. (2000), “Aid, Policies and Growth”, en *American Economic Review*, N° 90, Nashville, pp. 847-868.
- Collier, P. y Dehn, J. (2001), “Aid, Shocks, and Growth”, Washington, World Bank (Policy Research Working Paper Series; N° 2688).
- Collier, P. y Dollar, D. (2002), “Aid Allocation and Poverty Reduction”, en *European Economic Review*, N° 46, Amsterdam, pp. 1475-1500.
- Collier, P. y Hoeffler, A. (2002), “Aid, Policy, and Growth in Post-Conflict Societies”, Washington, World Bank (Policy Research Working Paper Series; N° 2902).
- Domar, E. (1957), *Essays in the Theory of Economic Growth*, Oxford, Oxford University Press.

- Djankov, S.; McLiesh, C.; y Shleifer, A. (2005), "Private Debt in 129 Countries", Cambridge, National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper; N° 11078).
- Dollar, D. y Levin, V. (2004), "The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2002", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper Series; N° 3299).
- Easterly, W. (2001), *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge, MIT Press.
- _____ (2003), "The Cartel of Good Intentions: the Problem of Bureaucracy in Foreign Aid", en *Journal of Policy Reform*, N° 5, Amsterdam, pp. 67-91.
- _____ (2006), *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Washington, Penguin Press.
- Easterly, W.; Levine, R.; y Roodman, D. (2003), "New Data, New Doubts: Revisiting 'Aid, Policies, and Growth'", Washington, Center for Global Development (Working Paper; N° 26).
- Engerman, S. L. y Sokoloff, K. L. (2002), "Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development among New World Economies", Cambridge, National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper; N° 9259).
- _____ (2005), "Colonialism, Inequality, and Long-Run Paths of Development", Cambridge, National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper; N° 11057).
- Evans, P. (2002), "Collective Capabilities, Culture and Amartya Sen's Development as Freedom", en *Studies in Comparative International Development*, Vol. 37 N° 2, Somerset, Summer, pp. 54-60.
- _____ (2005), "The Challenges of the 'Institutional Turn': Interdisciplinary Opportunities in Development Theory", en *The Economic Sociology of Capitalism*, V. Nee y R. Swedberg (eds.), Princeton, Princeton University Press.
- Giri, K. A. (2000), "Rethinking Human Well-Being: a Dialogue with Amartya Sen", en *Journal of International Development*, N° 12, Oxford, pp. 1003-1018.
- Guillaumont, P. y Chauvet, L. (2001), "Aid and Performance: a Reassessment", en *Journal of Development Studies*, N° 37, London, pp. 66-92.
- Hall, R. y Jones, C. I. (1999), "Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?", Cambridge, National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper; N° 6564).
- Harrod, R. F. (1939), "An Essay in Dynamic Theory", en *Economic Journal*, N° 49, Oxford, pp. 14-33.
- Hausmann, R.; Rodrik, D.; y Velasco, A. (2005), "Growth Diagnostics", Cambridge, Harvard University. John F. Kennedy School of Government (Working Paper).
- Hirschman, A. (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- Hoff, K. y Stiglitz, J. (2001), "Modern Economic Theory and Development", en *Frontier of Development Economics: the Future in Perspective*, K. Meier y J. Stiglitz (eds.), New York, Oxford University Press.
- Jütting, J. (2003), "Institutions and Development: a Critical Review", Paris, OECD (OECD Working Paper; N° 210), <http://www.oecd.org/dataoecd/19/63/4536968.pdf>.
- Kaufmann, D.; Kray, A.; y Mastruzzi, M. (2005), "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper Series; N° 3630).
- Kravis, Irving (1970), "Trade as a Handmaiden of Growth: Similarities between the Nineteenth and Twentieth Centuries", en *Economic Journal*, N° 80, Oxford, pp. 850-872.
- Krugman, P. (1994), "The Rise and Fall of Development Economics", en *Rethinking the Development Experience: Essays Provoked by the Work of Albert O. Hirschman*, L. Rodwin y D. A. Schön (eds.), Washington, Brookings Institution Press.
- Kuznets, Simon (1971), *Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread*, New Haven, Yale University Press.
- Lewis, A. (1954), "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor", en *Manchester School of Economic and Social Studies*, N° 22, Manchester, pp. 139-191.
- Lucas, Robert E. (1988), "On the Mechanics of Economic Development", en *Journal of Monetary Economics*, N° 22, Amsterdam, pp. 3-42.

- Myrdal, Gunnar (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London, Guckworth.
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press.
- North, D. y Thomas, P. (1973), *The Rise of the Western World*, New York, Cambridge University Press.
- Parente, S. y Prescott, E. (2005), "A Unified Theory of the Evolution of International Income Levels", en *Handbook of Economic Growth*, P. Aghion, y S. Durlauf (eds.), Amsterdam, Elsevier, <http://elsa.berkeley.edu/~chad/Handbook.html>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (s.f.), Indicadores de desarrollo humano, <http://www.undp.org>.
- Ranis, G. (2004), "The Evolution of Development Thinking: Theory and Policy", New Haven, Yale University. Economic Growth Center (Center Discussion Paper Series; N° 886).
- Rawls, J. (1971), *Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press.
- Rodrik, D. (2004a), Industrial Policy for the Twenty-First Century, document prepared to the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), Vienna, <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/UNIDOSep.pdf>.
- _____ (2004b), Rethinking Economic Growth in Developing Countries, draft of the Luca d'Agliano Lecture in Development Economics to be delivered on October 8, in Torino, Italy, http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/Luca_d_Agliano_Lecture_Oct_2004.pdf.
- Romer, P. M. (1986), "Increasing Returns and Long Run Growth", en *Journal of Political Economy*, N° 94, Chicago, pp. 1002-1037.
- Rosenstein-Rodan, P. (1943), "The Problem of Industrialization of Eastern and South Eastern Europe", en *Economic Journal*, N° 53, Oxford, pp. 202-211.
- Sachs, J. (2005), *The End of Poverty*, New York, Penguin Press.
- Sen, A. (1985), *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North Holland.
- _____ (1993), "Capability and Well Being", en *The Quality of Life*, A. Sen y M. Naussbaum (eds.), New York, Oxford University Press.
- _____ (1994), *Resources, Values and Development*, Oxford, Basil.
- _____ (1999), *Development as Freedom*, New York, Knopf.
- Shepsle, K. y Weingast, B. (1987), "The Institutional Foundations of Committee Power", en *American Political Science Review*, N° 81, Washington, pp. 85-104.
- Solow, R. (1957), "Technical Change and the Aggregate Production Function", en *Review of Economics and Statistics*, N° 39, Cambridge, pp. 312-320.
- Spiller, P. y Tommasi, M. (2003), "The Institutional Foundations of Public Policy: a Transactions Approach with Application to Argentina", en *Journal of Law, Economics and Organization*, N° 19, Oxford, pp. 281-306.
- Stiglitz, J. (2002), *Globalization and its Discontents*, New York, Norton.
- Voigtländer, N. y Hans-Joachim, V. (2005), "Why England? Demand, Growth, and Inequality During the Industrial Revolution", Barcelona, Universitat Pompeu Fabra (Documentos de Trabajo).
- Wane, W. (2004), "The Quality of Foreign Aid: Country Selectivity or Donors Incentives?", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper Series; N° 3325).
- Williamson, J. (1990), "The Progress of Policy Reform in Latin America", Washington, Institute for International Economics (Policy Analyses in International Economics; N° 28).
- World Bank (1990-2005), *World Development Indicators*, Washington, World Bank.
- Zhang, S. (2004), Country Policy and Institutional Assessments: an External Panel Review. Panel Recommendations and Management Follow-up, Washington, World Bank, <http://www.bothends.org/politiekcafe/polcaf18-country%20policy.pdf>.

La democracia municipal en la descentralización peruana 2001-2005: ¿exceso o insuficiencia de participación? *

Juan Arroyo

Introducción

El presente artículo aborda la situación y tendencias de la participación social en la descentralización a nivel local, a partir de la revisión de doce experiencias de gestión municipal participativa ubicadas en siete departamentos del Perú: Apurímac, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Lima, Piura y Puno.

Los objetivos propuestos fueron tres: realizar un balance de la calidad de los procesos participativos a nivel local, evaluar la incidencia de dichos procesos en la creación de capital social y estimar el impacto que vienen teniendo las experiencias locales sobre el plano nacional.

El estudio no se ubicó en los municipios que no habían aplicado aún las leyes sobre concertación local ni en aquella franja que las aplica formalmente al mínimo, sino en experiencias avanzadas que han venido ensayando fórmulas de democracia participativa efectiva. Experiencias que han debido buscar soluciones diversas ante la existencia simultánea de varias instancias de participación y concertación local, para así, poder evaluar la relación sociedad-Estado que contiene el nuevo marco legal de la descentralización y regionalización en el Perú. Las experiencias estudiadas entre los meses de octubre y diciembre de 2004 fueron: la experiencia municipal de Curahuasi y Huaccana en Apurímac; la de San Marcos e Ichocán en Cajamarca; la de Jabon Mayo y Limatambo en Cusco; la de la Mesa de Concertación de Desarrollo de Huancavelica (MECODEH); la de Nor-Yauyos en Lima; la de Santo Domingo y Morropón en Piura; y la de Azángaro y Santa Rosa en Puno. El debate de los resultados preliminares con los actores de la descentralización local en el Perú se hizo en febrero de 2005.

El Perú ha vivido en el quinquenio 2001-2005 una etapa de progresiva extensión de la participación y concertación social local. Se trata de una participación social institucionalizada, con mecanismos e instrumentos formalizados de concertación, establecidos con base en fórmulas exitosas previas de democracia local participativa.

En el país ha habido hasta hoy tres olas de creación de instancias de concertación: 1) en los 90, la de las Mesas de Concertación sin apoyo del Estado; 2) la de las Mesas de Concertación de la Lucha contra la Pobreza, creadas por el Estado a partir del 2001; y 3) desde el 2002, la de la creación de los Consejos de Coordinación Local y Presupuestos Participativos mediante dispositivos legales.

Las primeras mesas de concertación surgieron durante el gobierno de Fujimori (1990-2000), en un contexto sociopolítico de dictadura, en el que los otros poderes del Estado, el Legislativo y el Judicial, estuvieron al servicio del Ejecutivo, y bajo un régimen centralista que anuló los gobiernos regionales y quitó funciones y presupuesto a las municipalidades. En esa época, las mesas funcionaron -y en muchos casos siguen funcionando a pesar de que su existencia no ha sido formalizada- como órganos de decisión concertada de los gobiernos locales. La integraban tres grupos representantes de la comunidad: el alcalde y sus regidores, junto a todas las autoridades políticas; la sociedad civil organizada (organizaciones sociales, productivas, gremiales, jóvenes, mujeres, etc.); y las instituciones públicas y privadas que trabajaban en el ámbito distrital.

En la segunda etapa, en enero de 2001, fueron creadas las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLP) por el gobierno de transición presidido por Valentín Paniagua (2000-2001), quien asumiera el cargo tras la fuga de Fujimori a Japón luego de haberse difundido el escandaloso video Kouri-Montesinos, que daba cuenta de los altos niveles de corrupción en las esferas del gobierno.

(*) Recibido: 22-03-2006. Aceptado: 18-07-2006.

El estudio, cuyo resumen se presenta como artículo, fue desarrollado con el auspicio de la Cooperación Británica (DFID), con la colaboración de M. Irigoyen.

En un contexto sociopolítico de transición democrática, la concertación se convirtió en política oficial al crearse legalmente la MCLP, espacio de toma de decisiones en el que participan instituciones del Estado, los gobiernos locales, las diversas instancias de la sociedad civil, las iglesias y la cooperación internacional, con el fin de ponerse de acuerdo mediante el consenso, sobre la forma más transparente, justa y eficiente de luchar contra la pobreza en cada departamento, provincia y distrito del Perú.

Actualmente, la MCLP sigue operando como instancia formal de concertación luego de ser ratificada por el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), coexistiendo con los Consejos de Coordinación Local (CCL) y Presupuestos Participativos (PP) creados en el 2002, en el marco del proceso de descentralización, actualmente en curso en el país luego de tantas marchas y contramarchas.

La descentralización en el Perú está ahora en un período de transferencia de funciones del gobierno central a los gobiernos regionales y locales, lo que implica una reestructuración de los órganos centrales del gobierno. La descentralización es ya política de Estado¹, prevista en el Acuerdo Nacional², por la cual están comprometidas todas las instituciones del gobierno y de la sociedad civil, en el entendido que la descentralización es la mejor forma de impulsar el desarrollo y la integración social en un país que afronta graves problemas de fragmentación y exclusión social.

El Perú se localiza en la parte central de la costa occidental de América del Sur. Es el tercer país más extenso de Sudamérica y el cuarto más poblado. Tiene una extensión de 1.285.215,60 km² y cuenta con una población de 26.152.265 habitantes (INEI, 2006). La población se distribuye de manera desigual en tres regiones naturales: costa, sierra y selva, así como en dos áreas geográficas socialmente distintas: rural y urbana. La costa, con el 11% de la superficie territorial, alberga a más de la mitad de la población (52,6%); la sierra, con el 26%, a la tercera parte (33,5%); y la selva, con el 63%, apenas al 13,9%. En las ciudades reside la mayor parte de los peruanos (72,6%), mientras que en el campo, una minoría, 27,4%. Dentro de estos espacios habita una policromía étnica: 72 grupos étnicos y 15 familias lingüísticas, que hacen del Perú un país diverso, pluricultural y multilingüe, y con amplias brechas sociales.

En el Perú, el 54,3% de la población vive en condiciones de pobreza y 23,9% en pobreza extrema (INEI, 2002). La pobreza, que no es un fenómeno reciente, se ha expandido y hecho más evidente en las últimas décadas. Ha invadido las ciudades del país pero sigue siendo más profunda en el campo. En el área rural, donde se sitúan las experiencias estudiadas, ocho de cada diez habitantes son pobres, mientras que en el área urbana lo son cuatro de cada diez. Además, uno de cada dos habitantes del campo es pobre extremo, mientras que en las ciudades, uno de cada diez. Se trata, así, de dos realidades fuertemente contrastadas donde se instauran jerarquías y valoraciones sociales.

El territorio peruano está integrado por 25 regiones, 194 provincias y 1.828 distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local. El ámbito del nivel regional de gobierno son los anteriores departamentos, y el ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados.

Los gobiernos regionales son ahora, y gracias a la descentralización, los encargados de promover el desarrollo y la economía regional, fomentar las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo, estos últimos elaborados de manera concertada con la población. Y es que hoy la gestión del desarrollo local es competencia conjunta del binomio Estado-sociedad civil.

Para tal efecto, los gobiernos regionales y locales deben promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Deben, además, garantizar el acceso de todos los ciudadanos y ciudadanas a la información pública, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas³.

Entre las instancias e instrumentos de concertación creados por ley destacan los CCLs, el PP y el Plan Concertado de Desarrollo (PCD). El CCL es un espacio de coordinación y concertación entre autoridades del gobierno local -sea provincial o distrital- con representantes de la sociedad civil y con

autoridades municipales del nivel local inmediatamente superior⁴. La participación de la sociedad civil es del 40% y la de las autoridades ediles, del 60%. Los representantes de la sociedad civil son elegidos, y antes deben estar inscritos en el libro de registros de su municipalidad, además de acreditar personería jurídica y un mínimo de tres años de actividad institucional comprobada.

El PP es el proceso mediante el cual se definen, de manera concertada entre los representantes públicos y sociales de un municipio y con base en las orientaciones del Plan Concertado de Desarrollo, las prioridades de asignación de recursos, las acciones que se llevarán a cabo y los resultados que se alcanzarán en determinado ejercicio presupuestal anual.

El PCD contiene la visión, los objetivos, las estrategias y las acciones que establecen, de común acuerdo, las autoridades locales con la sociedad civil, para el desarrollo de su municipio con perspectiva de mediano o largo plazo, y las responsabilidades que las partes asumen para su realización. Está legislada su formulación.

Toda esta institucionalidad ha sido creada para promover la democracia participativa en el Perú. Existen así normas, directivas y plazos, todos con múltiples imperfecciones, pero que siguen representando un paso adelante respecto a la forma de gobierno edilicio tradicional.

1. Tres franjas municipales en la implementación de los CCLs: tradicionales, institucionalistas, participacionistas

El Consejo Nacional de Descentralización (CND), órgano conductor del proceso de descentralización en el Perú, calcula que hasta el 2004 había Consejos de Coordinación Local en 600 municipios del país (Díaz Palacios, 2004: 1). La Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLP) estima que hasta inicios del 2005 se han instalado CCLs en el 59% de los distritos. A nivel provincial existen CCLs en 159 provincias, esto es en el 82% del total⁵. Dada la diferencia de cifras, preferimos basarnos en ambas fuentes para un cálculo propio que indica que aproximadamente el 45% de los municipios habría entrado ya al proceso de reforma de la relación Estado-sociedad a nivel local, porcentaje que da cuenta aproximada de la cobertura del proceso participativo en el país.

En relación con la calidad de la participación en la descentralización, es posible distinguir tres franjas municipales dentro del proceso de descentralización local: i) la franja *participacionista*, conformada por municipios con alcaldes participativos por convicción; ii) la franja *institucionalista*, integrada por municipios participativos por cumplimiento de normas o “institucionalistas”; y iii) la franja *tradicional*, la de los municipios rezagados en el proceso de aplicación de la Ley de Municipalidades, que sostienen una relación tradicional o incluso autoritaria con la población.

Actualmente, la primera franja -entre las que figuran las experiencias analizadas- abarca el 10% de los municipios, la segunda el 35% y la tercera el 55%. Pero la tendencia para los años siguientes sería que las dos primeras franjas crezcan y la tercera disminuya; ello depende de qué suceda con la descentralización. Por el momento, los cálculos realizados por Red Perú⁶ estiman que el año 2004 al menos 200.000 personas se involucraron en los Presupuestos Participativos, cifra que pudiera haberse duplicado durante el 2005.

Pero el panorama actual de las franjas municipalistas ha cambiado mucho. En la década del fujimorismo, la mayoría de las gestiones locales era de tipo tradicional y sólo una ínfima minoría, no más de 40, participativo. A partir de la creación de la MCLP y luego de legislarse la participación local vía los CCLs y PPs, empezaron a coexistir las tres franjas municipales actuales.

2. Pobreza y democracia: economías rezagadas con democracias avanzadas

Las bases estructurales donde se asienta la actividad de esta parte de la franja participacionista estudiada son contextos de gran pobreza y exclusión social. En ellas se da una mezcla de democracias avanzadas y economías rezagadas, una cosa inimaginable para quienes piensan que el único esquema de comportamiento social de los pobres son los movimientos irruptivos e inorgánicos, sólo de protesta, sobre los cuales teorizara Smelser (1989).

Todas las experiencias analizadas -salvo la del distrito de Alis, en Yauyos, donde sólo el 14,8% son pobres y el 0,8% pobres extremos- se levantan sobre comunidades con más del 70% de la población en condición de pobreza y pobreza extrema. La realidad social de estas localidades rurales es casi similar: un pequeño vértice no pobre, y un gran cuerpo y base de pobres y extremadamente pobres. Sin embargo, se pueden distinguir tres situaciones:

a) localidades muy pobres, donde los pobres y pobres extremos representan el 90% de la población, siendo los pobres extremos mayoría (Azángaro, Angaraes, Huaccana, Curahuasi y Santa Rosa);

b) localidades mayoritariamente pobres, donde los pobres y pobres extremos varían entre el 70% y el 89% y en las cuales la franja de pobres no extremos es mayoría (Limatambo, Ichocán, Jabon Mayo, Santo Domingo, San Marcos y Morropón); y

c) localidades con una distribución similar al promedio nacional entre pobres y no pobres, 54% y 45% cada uno (Alis-Yauyos).

3. Subtipos de democracia participativa: de representantes y de representantes y poblaciones

La posibilidad de la inclusión de los pobres en las formas participativas depende, sin embargo, no sólo del nivel de ingresos local, sino del tipo específico de régimen municipal en práctica. Respecto a esto, hemos visto que no sólo existe en la base la democracia representativa y la democracia participativa, sino varios subtipos y gradaciones diversas entre ambas (Tabla N° 1).

Tabla N° 1
Capacidad inclusiva de las variantes institucionales

Franja municipal	Variante institucional	Inclusión de pobres y extremadamente pobres	Inclusión de género
Franja de municipios tradicionales (sin aplicación de Ley Municipal).	Municipio vertical (democracia local elitista).	No inclusivos.	No inclusivos.
Franja de municipios institucionalistas.	Sólo CCL – Aplicación estricta de la Ley (democracia participativa limitada).	Muy poco inclusivos.	Acciones mínimas para la participación de mujeres.
Franja de municipios participacionistas.	- CCL con mesas mononucleares, con representantes sociales poco vinculados a sus bases (democracia participativa de representantes).	Poco inclusivos.	Poco inclusivos aún.
	- CCL con mesas arborificadas y territorializadas, con rendiciones de cuentas vinculantes de facto (democracia participativa de representantes y poblaciones).	Inclusivos.	Algunas acciones que promueven equidad de género, básicamente la invitación a organizaciones de mujeres a reuniones de trabajo y algunas acciones de capacitación de liderazgos. Liderazgos intermedios emergentes en las municipalidades y organizaciones sociales.

Fuente: elaboración propia, con base en el estudio de 12 experiencias locales.

El modelo más común encontrado es el de “democracia participativa de representantes”, donde participan líderes sociales pero no necesariamente tienen comunicación con sus bases. Se supone, teóricamente, que la justificación de la democracia representativa es la magnitud de las unidades políticas, que exige se escojan representantes. Pero en la práctica peruana y latinoamericana, en los casos de democracia representativa se gobierna en nombre de y hasta a favor de los pobres, pero no con ellos. Y en la mayoría de casos, es en nombre de las mayorías pero no a favor de ellas.

La democracia representativa comprende todas las gestiones ediles de la franja municipal tradicional, que aún se mantienen prácticamente bajo el régimen municipal anterior a la actual Ley Orgánica de Municipalidades.

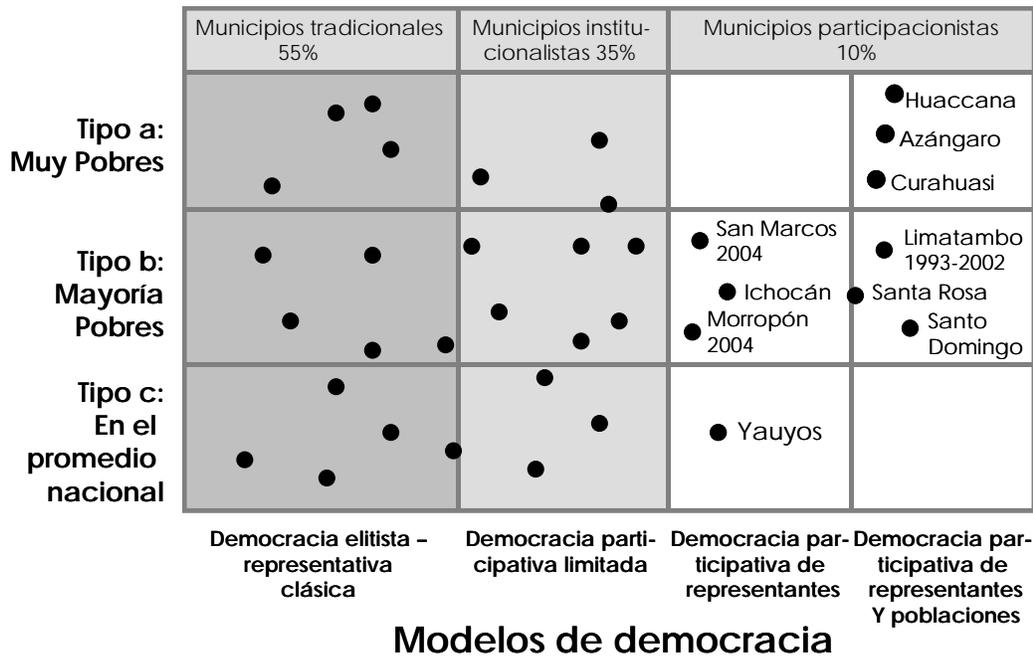
Los alcaldes institucionalistas, que sólo aplican lo normado sobre los CCLs, ejercen una forma de “democracia participativa limitada”, pues se limitan a cumplir con los requisitos impuestos por la ley, con un mínimo de reuniones y sus actas, y un porcentaje limitado de representantes de las organizaciones sociales. El estudio reconoce, sin embargo, una diferencia entre lo que dispone la Ley Orgánica de Municipalidades y la democracia representativa edilicia tradicional, pero es una diferencia mínima.

Los municipios participacionistas, la mayoría de los cuales tienen CCLs y Mesas, ejercen dos tipos de modelos de democracia participativa. Los casos más abiertos e inclusivos, en los que las Mesas son arborificadas y se crean por cuencas y zonas, y los CCLs han sido reformados para ser ampliados, ejercen el “modelo de democracia participativa de representantes y poblaciones”, el cual se acerca al modelo de democracia directa sin dejar de ser un modelo de cogestión. Los casos más cerrados, en los que los CCLs son instancias formales y las Mesas tienen baja actividad y suelen ser mononucleares, los hemos denominado “modelo de democracia participativa de representantes”.

En las variantes institucionales más cerradas, la participación social es todavía centralmente de la sociedad civil mesocrática y no de la sociedad civil popular ni de los pobres y pobres extremos. Y viceversa, cuanto más abierta la institucionalidad de participación y concertación, más inclusiva socialmente. Conforme puede observarse en el Gráfico N° 1, una localidad tipo a, muy pobre, con un modelo de democracia participativa de representantes y poblaciones, de hecho involucra a pobres y pobres extremos (Azángaro, Curahuasi). Una localidad tipo b, con mayoría pobre y un esquema de democracia de representantes y poblaciones, con Mesas arborificadas, también involucra a los pobres y probablemente a los muy pobres (Santo Domingo). Una localidad tipo b, con mayoría pobre y un esquema institucional de CCL en los términos normados y una Mesa mononuclear, con reuniones periódicas de sólo líderes, y rendiciones de cuentas formales, difícilmente involucrará a la población y a los pobres de ella (Ichocán). Una localidad tipo c, con la mitad de la población no pobre, con un esquema de representantes, es de hecho una poliarquía local (Yauyos).

Gráfico N° 1

Distritos rurales y Modelos de democracia



Modelos de democracia

Fuente: elaboración propia, con base en el estudio de 12 experiencias locales. No se han incluido las experiencias de MECODEH y Jabon Mayo porque no corresponden a experiencias municipales de concertación.

4. Una descentralización de doble pista: actores que construyen instituciones e instituciones que promueven actores

El proceso de la descentralización local en el Perú se resume en una trayectoria de doble pista entre actores e instituciones. Primero, en los años 90, los actores diseñaron una institucionalidad nueva en vivo, abajo, y en una segunda fase sus planteamientos se convirtieron en ley de descentralización, con lo cual los alcaldes y equipos de conducción locales, a partir de esta institucionalidad hecha ley, comenzaron a promover nuevos actores sociales. Como dicen Fung y Wright (2003: 15), el modelo de “Gobierno Participativo con Poder de Decisión” (EPG), que es el que en general estaríamos siguiendo en la reforma descentralista participativa, se construye “explorando nuevas alternativas de reorganización de las instituciones formales del Estado que puedan estimular la participación democrática de la sociedad civil, y de esta forma formar un círculo virtuoso de refuerzo recíproco”.

Esto implica visualizar que en las últimas décadas se han distinguido tres generaciones de municipios participativos en el Perú:

a) la “generación de los municipios precursores” de la actual política nacional de participación y concertación local. Comprende las dos experiencias más famosas: las de Villa El Salvador (VES) y la de Ilo, que son referentes para todas las generaciones municipales posteriores por la amplitud de mecanismos y procesos innovadores de participación que han cultivado (Asambleas Populares, Concejo Municipal con integración con voz de representantes de las organizaciones sociales, Comités de Gestión, Planes Concertados de Desarrollo, Presupuesto Participativo antes de la ley respectiva);

b) la “generación de los municipios pioneros”: comprende las experiencias municipales que recorrieron en los años 90 la primera pista, la de los actores constructores de nuevas instituciones, entre

ellas la de Cajamarca y Limatambo; y

c) la “generación de los municipios participativos con un contexto a favor” dado por la transición democrática y la descentralización, luego del año 2000, que se apoyan en la institucionalidad para dialogar y reconstituir sociedades locales. Tales son las experiencias de Azángaro, Curahuasi, Huaccana, Santo Domingo y Santa Rosa.

Las doce experiencias estudiadas pertenecen a las generaciones de pioneros y con contexto a favor, con esquemas institucionalizados de participación y concertación (CCLs, CCRs⁷, PP) y múltiples esquemas de democracia participativa no institucionalizada. La única excepción es la experiencia de Jabon Mayo, por tratarse de un proyecto de autogestión con diversos puntos de apoyo institucional (Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social, gobierno regional, municipios, etc.). No es una experiencia participativa a partir de un gobierno local sino a partir de las organizaciones campesinas mismas.

Los nuevos alcaldes y líderes locales que ahora se van involucrando en el proceso de descentralización reciben, a través de las leyes, modelos básicos de la nueva institucionalidad municipal a seguir, con sus ventajas y limitaciones, a diferencia de los alcaldes y actores participacionistas de la década pasada que crearon esta institucionalidad.

La participación social en la acción directa anti-estatal -promovida en las décadas de los 70 y 80 por la izquierda peruana- no es la misma que la participación y concertación en la cogestión Estado-sociedad actual. Esta etapa es la que estamos viviendo ahora, de progresiva extensión en el país: la de la participación concertada. En la etapa previa, cada municipalidad o Mesa intentaba tener su propio manual e instrumentos sobre cómo formular su plan de desarrollo, cómo hacer el PP, o cómo procesar su gestión. Hoy la participación está más institucionalizada, con organizaciones formalizadas de concertación, y con instrumentos de gestión como: diagnósticos, planes, presupuestos participativos, rendiciones de cuentas. Hay normativas, directivas y plazos, todos con múltiples imperfecciones, pero representando un paso adelante respecto a la forma de gobierno edilicio tradicional.

5. La fórmula de la sostenibilidad de las experiencias

El estudio encontró la existencia de siete elementos centrales que contribuyen a la sostenibilidad de las experiencias municipales participacionistas:

- a) la presencia de alcaldes con voluntad de liderazgo participativo;
- b) la existencia de formaciones políticas que adhieren a la participación;
- c) la presencia o creación de un equipo de conducción;
- d) la presencia de ONGs y/o agencias cooperantes con esquemas inclusivos de inversión local;
- e) el involucramiento activo de la sociedad civil y las organizaciones sociales;
- f) la generación de una comunicación fluida en la localidad, con la consiguiente formación de una esfera pública local deliberante; y
- g) el tiempo de maduración de las experiencias.

Hay experiencias con dos, tres, cuatro, cinco y hasta con los siete factores. A veces tuvo presencia un factor y trajo consigo a los otros. O también al revés, procesos que contaron con varios de estos elementos a veces se elitizaron en el camino y perdieron algunos de ellos, que son las fuerzas motrices de la sostenibilidad. Los procesos orgánicos tienden a tenerlos todos.

El factor sin el cual no hay concertación entre Estado y sociedad es el primero. La presencia de partidos políticos no es determinante; la mayoría, en todo caso, corresponde a movimientos locales o regionales poco estructurados. Pero si lo fundamental del proceso reposa sólo en la acción del alcalde participativo, el impulso desaparece cuando éste pierde las elecciones. Cuando hay equipo de conducción, en cambio, la experiencia tiene mayor sostenibilidad. Cuando están ausentes los alcaldes, estamos en presencia de otra participación social, la de los movimientos sociales, de experiencias desde abajo, que no necesariamente terminan en concertación con el Estado.

Al revés, todas las experiencias de concertación requieren la presencia de la autoridad. La

concertación es, para la autoridad, una etapa superior pues la autoridad concertadora acepta la interlocución y el diálogo para buscar arribar a acuerdos. Pero puede haber una concertación sin mayor participación social, sólo con los representantes sociales y no con la sociedad local.

El factor más raro, pero clave cuando existe, es el involucramiento y empoderamiento poblacional, sobre todo el de las mujeres y los jóvenes, cuya participación, si se da, es episódica, más presencial que cualitativa. Cuando la democracia participativa se convierte en cultura cívica poblacional, el proceso adquiere garantía de mayor sostenibilidad.

Un factor que otorga mucha sostenibilidad es una buena comunicación entre el municipio y la población, los líderes y sus bases, las instituciones y la gente. Ello puede generar una esfera pública local deliberante, que supera la equivalencia que se suele hacer “democracia = asambleas”, y forja en un razonamiento colectivo permanente, voluntades compartidas.

Pero la sostenibilidad no sólo tiene que ver con la presencia de estas fuerzas motrices, sino también con el factor tiempo. Experiencias participativas largas llegan a un punto de no retorno en el que la dinámica tiene un nivel de autosostenibilidad (caso de VES). Sin embargo, no existe nunca la garantía de perdurabilidad.

6. Viejas y nuevas institucionalidades mezcladas en la franja avanzada: democracia participativa limitada, democracia participativa de representantes y democracia participativa de representantes con poblaciones

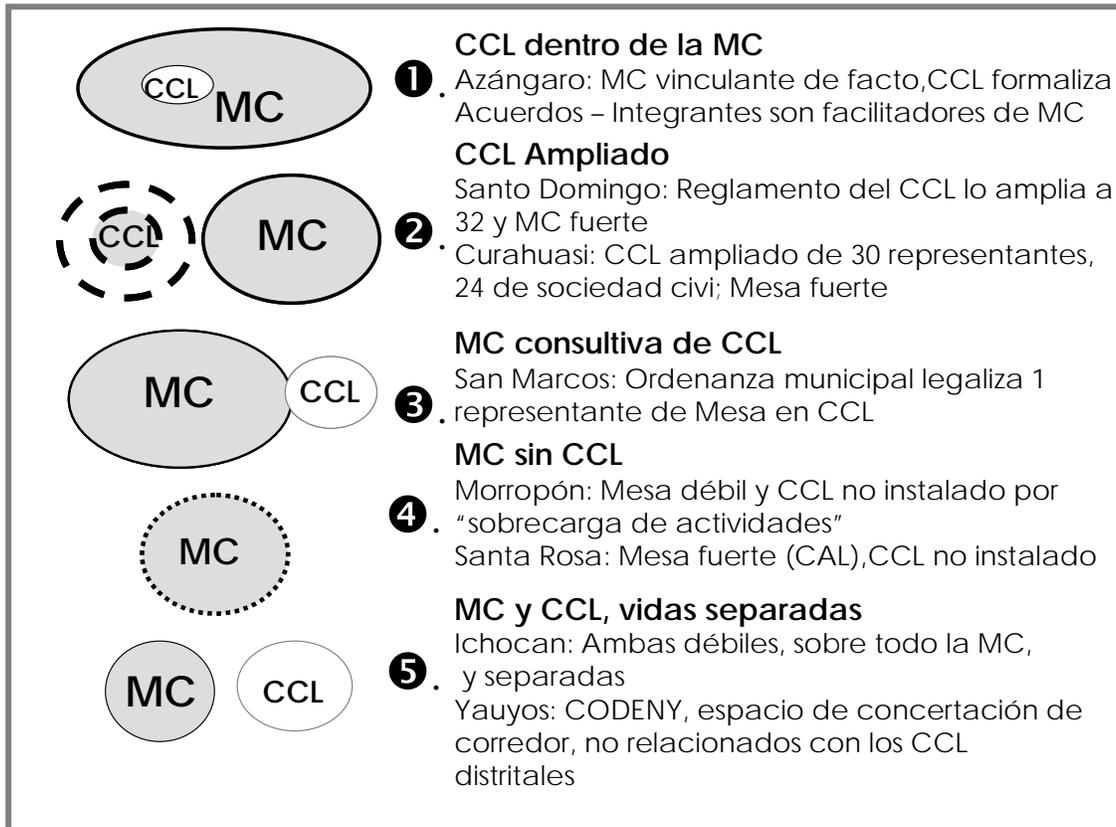
La realidad de la participación social en las experiencias locales analizadas está más allá de las normas sobre CCLs y PP, es decir, hay una coexistencia de dos democracias participativas, la institucional y la no institucional. Esta situación es inversa en la franja municipal institucionalista y en la tradicional, en las que se cumple el mínimo legal o no se cumple la ley. La actual composición y funciones de los CCLs los hacen poco atractivos para los que creen en la democracia como un fin y para los que creen en la democracia como un medio. Los primeros, los participacionistas, sienten a los CCLs poco democráticos, y los segundos, los institucionalistas y tradicionales, los sienten poco útiles, en tanto organismos con interlocutores y representantes sociales numerosos, a los efectos de legitimar sus gestiones.

Reingenierías institucionales: Mesas y CCLs. Dado que en la franja de municipios participacionistas se da una superposición de funciones entre las Mesas de Concertación y los CCLs, ello ha obligado a los liderazgos y equipos locales a buscar soluciones novedosas al nuevo problema.

El problema de la superposición de funciones y competencias es característico del Estado peruano, por su modelo de gestión burocrático-patrimonialista. Pero lo nuevo es que se ha trasladado dicho traslape constante al terreno de la participación y concertación. Recordemos que en el país ha habido tres olas de creación de instancias de concertación. El paso de una oleada a otra siempre ha originado un reacomodo, no sin conflictos y duplicidades (Remy, 2003: 38). Esto indica que hace falta ordenar las diversas instancias territoriales y temáticas de participación y concertación en un *sistema político local*, como ha planteado Varillas (2004).

Hemos encontrado cinco tipos de soluciones a la relación entre Mesas y CCLs en estos casos de existencia simultánea, cuatro de los cuales buscan darle efectividad a la participación evitando la duplicidad, y en algunos casos darle un valor agregado a los CCLs (ver Gráfico N° 2).

Gráfico N° 2
Tipos de relación entre Mesas de Concertación y CCLs



Fuente: elaboración propia, con base en el estudio de 12 experiencias locales.

El CCL actual es casi una reedición -algo ampliada- del concejo municipal, y es necesaria la mayor presencia de la sociedad civil para hacerlo atractivo, tanto para los que enfatizan la democracia como un fin, como para los que creen en la democracia como medio. Respecto a estos últimos, un incentivo para la vigencia de los CCLs es su rol en el proceso de los PPs. Lamentablemente, durante el ejercicio del PP del período 2004-2005, el Ministerio de Economía y Finanzas aflojó este requisito por los márgenes de incumplimiento, con lo cual mermó su atractivo. La fórmula de CCL Ampliado podría ser la que mejor funcione en la franja institucionalista, pues en ella no hay Mesas previamente, mientras que en la franja participacionista podría ser la dinámica articulada entre las Mesas preexistentes y los CCLs Ampliados.

Presupuesto participativo y rendición de cuentas: cumplimientos formales y reales. En general, se observa el cumplimiento de los PPs con una tendencia general a una amplia participación en la definición de prioridades y proyectos. Evidentemente hay interés en la población por definir cosas a su favor, habiéndose recogido los siguientes problemas:

1) la desligazón relativa entre los PCDs y los PPs por el hecho de que estos últimos no conservan la visión distrital o provincial en su procesamiento, fragmentándose el gasto y dispersándose los recursos;

2) el déficit de capacidades para ejecutar las obras y proyectos aprobados en el PP, en particular para cumplir con los requisitos técnicos para el diseño de perfiles y proyectos;

3) la complejidad de pasos y requisitos del instructivo, que obligan a los municipios a buscar “rutas cortas”;

4) la rigidez actual del concepto de inversión pública, sinónimo de “obras tangibles”, que no

recoge intervenciones propiamente sociales; por ejemplo, el tema de equidad de género o el de desarrollo de capacidades;

5) el rol impreciso y en algunos casos marginal de los CCLs en la actualización de los PCDs y en los procesos de PP; y

6) la necesidad de proyectos de mayor envergadura y, por tanto, la coordinación con otros niveles para proyectos provinciales y regionales.

En relación con la rendición de cuentas (RC), hasta el momento se pueden identificar tres formas para su realización:

- Cabildo abierto: modalidad más utilizada en las experiencias;
- rendiciones de cuentas en los presupuestos participativos y espacios de concertación: por lo general, todo proceso comienza con una rendición de cuentas, explicando los montos de ingresos, egresos y el monto asignado al presupuesto participativo; y
- la rendición de cuentas como proceso específico: se trata de procesos *ad hoc*, que van más allá del acto de informar. Se trabaja concertadamente con la sociedad civil la metodología de rendir cuentas y su ejecución, y en algunos casos es reglamentada por ordenanza municipal.

En la aplicación de instrumentos y mecanismos de participación hay una mejor ejecución de las Mesas, los Planes Concertados de Desarrollo y los Presupuestos Participativos, seguidos de los CCLs y, por último, de las rendiciones de cuentas.

Democracias locales participativas. Hemos identificado tres modelos de democracia participativa. Se trata de “tipos ideales” pues las gradaciones entre uno y otro modelo imperan en la realidad.

a) El modelo de democracia participativa de representantes. Lo medular es la participación de los directivos de instituciones y líderes de organizaciones sin mandato de sus representados ni rendición de cuentas de sus actos. Suelen ser o devenir en democracias de élites o poliarquías locales. Sus acuerdos, sin mucho respaldo, por lo general tienen carácter consultivo para los decisores. La fórmula organizativa más común es la que denominamos Mesa mononuclear, esto es, una Mesa única, sin un organigrama de mesas temáticas ni territoriales. Casos: Ichocán y Yauyos.

b) El modelo de democracia participativa de representantes con poblaciones. El poder moral de la población reunida periódicamente se convierte en vinculante de hecho y hay una cogestión entre Estado y sociedad. Corresponde generalmente a Mesas arborificadas, esto es, instancias que cuentan con un núcleo central pero funcionan también por cuencas o zonas, y ejes temáticos, involucrando a parte de la población. Los representantes tienden a la consulta de sus actos y a votaciones, y rinden cuenta de su labor. Casos: Azángaro, Santo Domingo y Limatambo en los años 1993-2002.

c) El modelo de democracia participativa limitada. Los municipios sólo tienen el CCL, cumpliendo formalmente lo normado, que tiene las insuficiencias ya señaladas, entre ellas el porcentaje de miembros de las organizaciones sociales y los requisitos legales para su inscripción. El modelo CCL actual es, dentro de la clasificación de espacios de participación de Andrea Cornwall (2002: 17-21), una “institución regulada de intermediación”, esto es, una instancia de participación por invitación. Hay aquí menos márgenes de libertad y menos horizontalidad que en el caso de las Mesas surgidas desde abajo, en las que la relación alcaldes-Mesas endógenas es más fluida.

De todo esto se deduce que el modelo real de democracia local en las circunscripciones en las que existe CCL y Mesa es un “modelo híbrido” entre un “modelo institucional de participación limitada” (CCL) y alguna de las dos variantes participativas: sólo de representantes o de representantes con poblaciones. El modelo más abierto -de representantes con poblaciones- es el de CCL Ampliado y Mesa arborificada (o descentralizada).

El ciclo de vida de los movimientos: experiencias emergentes, persistentes y declinantes. Es importante advertir que la “calidad de la democracia” (O'Donnell, 2003) es móvil y puede ampliarse o retrotraerse, en este caso conforme a la mixtura entre su variante institucional y no institucional. Esto quiere decir que hay democracias participativas “de ida” y “de venida”, de menos a más, o viceversa,

en retroceso. Esto es, hay localidades de ida hacia un modelo de representantes con poblaciones, y otros de venida hacia un modelo de representantes o de participación limitada, con todas sus etapas intermedias.

Cohen y Arato (2000: 615-622) enseñaron que había un “ciclo de vida de los movimientos sociales”. Dicho ciclo cubre un arco que va de las primeras formas no institucionales de los movimientos, en que priman las redes amplias y flexibles, la asociatividad voluntaria, la distinción mínima entre líderes y seguidores, a una segunda etapa en que se avanza hacia la organización formal, la inclusión y la institucionalización, con los peligros de la cooptación, la profesionalización, la burocratización y la centralización. Pero este tránsito no es ineluctable, y la sostenibilidad de los movimientos participativos locales tiene que ver con el manejo adecuado de la tensión entre organización misionaria e institucionalidad (Mintzberg, Quinn y Voyer, 1997). Justamente, la diferencia de los adherentes a la democracia participativa respecto a los que postulan la democracia representativa clásica es que, para los primeros, la democracia es no sólo un método -un diseño institucional para arribar a decisiones-, sino un modelo de sociedad (Pateman, 1970). Aplicado al caso, se observa así que hay democracias participativas emergentes, persistentes y declinantes.

7. Demanda participativa elástica e inelástica: la franja de desempeño óptimo de la participación

Las experiencias de participación y concertación local revisadas tienen su “núcleo duro” en la presencia de tres actores: las autoridades municipales, las ONGs y las organizaciones sociales. Las empresas privadas no participan. Los representantes de entidades del Estado asisten a veces y en algunos casos lo hacen con cierta regularidad. Las mujeres y los jóvenes participan poco; los muy pobres a veces; los partidos eventualmente. Este es el perfil de la participación efectiva.

Si la “calidad de la democracia” supone un nivel de actividad e involucramiento mayor, cabe preguntarse cuál es la “elasticidad de la demanda participativa”, esto es, cuáles son las variables que hacen variar el desempeño de la participación, con mayor razón si en el Perú actual hay una proliferación de instancias de participación. En las doce experiencias estudiadas se descubre el rastro de viejos debates en las ciencias sociales sobre las razones y modalidades de la participación:

a) sobre las motivaciones de los que participan, los casos muestran una entremezcla de intereses y valores; pero en las ciencias sociales hay un largo debate al respecto entre la teoría de la movilización de recursos (Olson, 1992), que analiza los comportamientos a partir de intereses, y la teoría de los movimientos sociales e identidades colectivas (Touraine, 1987), más inclinada hacia valores;

b) sobre la utilidad del involucramiento sin carácter vinculante en instancias formalmente establecidas, que convoca al debate sobre la delegación y el poder de decisión descentralizado entre los puntos de vista partido-céntricos y socio-céntricos; y

c) sobre la posibilidad de expandir la participación y representabilidad de los excluidos desarrollando elementos comunicacionales de la democracia deliberativa en los actuales entornos participativos, lo que supone debatir la equivalencia “democracia participativa = asamblea”.

Quiénes participan y quiénes no. La pregunta aquí es si ya llegó a su techo la participación en el país y, sobre todo, en la franja avanzada que hemos estudiado, o si hay razones para pensar en que puede seguir desplegándose y cómo.

a) El perfil de las organizaciones sociales en las localidades. Lo nuevo con la descentralización local participativa no es el surgimiento de organizaciones sociales, sino su reactivación y articulación en otro piso, el territorial. El tejido social en las doce experiencias se podría resumir en una fórmula de pisos históricos agregados: federación campesina + organizaciones de mujeres de sobrevivencia + organizaciones urbanas vecinales o barriales + organizaciones de productores por producto o por cuenca/zona.

La forma de comportamiento social es de sociedad civil: diálogo, negociación permanente, momentos de tensión, deliberación, consensos, acuerdos. No es centralmente el de movimientos irruptivos desinstitucionalizados. Todavía falta mucho para considerar que se han constituido

movimientos sociales estructurados de sociedad civil, que ponderen adecuadamente la propuesta, el diálogo, la intervención, la vigilancia y la movilización.

b) La ausencia del sector privado y la presencia variable del Estado. Una verdadera concertación local debiera involucrar a las tres patas de la mesa: la sociedad, el Estado y el mercado. Pero en la tradición peruana de la concertación es muy rara o episódica la presencia de las empresas privadas y variable la presencia del Estado. Sin embargo, en tiempos recientes, las instituciones públicas han ido involucrándose en las MCLP y en las Mesas independientes, involucramiento que se ha visto afectado por la nueva Ley Orgánica de Municipalidades que no considera al sector público en los CCLs, lo que ha motivado que municipalidades como Azángaro, Ichocán y San Marcos hayan tomado el acuerdo de integrarlos como invitados.

c) El viraje al desarrollo agropecuario y las organizaciones de productores. En mérito a propiciar una mayor participación de productores en relación con el mercado y con el desarrollo local, se han creado múltiples asociaciones de productores en provincias y distritos. Estas asociaciones son una opción para sostener una oferta agregada y tener competitividad; además, se han venido articulando a las Mesas de Concertación buscando beneficios tangibles para su desarrollo. Los PPs han sido también una oportunidad para presentar sus demandas. La organización campesina tradicional se nutre ahora de estas asociaciones de productores.

d) La participación de los partidos. En general, existe una desconfianza de los partidos hacia la sociedad civil. Los partidos prácticamente no participan. La mayoría de los militantes que participan son de partidos locales o regionales, con amplio predominio de liderazgos masculinos. Estos militantes participan en las Mesas de Concertación, pero ello no significa una representación orgánica de sus partidos ni una modificación de los enfoques y políticas de sus partidos respecto a la relación entre sociedad civil y sociedad política, o entre el Estado y la sociedad. En la base hay mayor entendimiento que en los niveles superiores: en términos generales, las dirigencias partidarias son partido-céntricas y en algunos casos se cree que la sociedad civil es sinónimo de ONGs. Hay en este terreno mucho techo para una modernización de la política en el país, desafío que replantee la forma de ejercicio del poder político.

¿Por qué se participa?: valores e intereses. El Perú es uno de los países latinoamericanos con mayor densidad organizacional (López, 1997). Sólo un 26,5% de la población no participa en ninguna organización (Tanaka y Zárate, 2000). Pero venimos de una etapa de fragmentación, de retroceso de lo social. Ya no existe la sociedad civil autónoma anterior; quedan algunas viejas estructuras organizacionales, pero sin bases sociales renovadas. Hemos denominado “clasismo tardío” al gremialismo corporativo que ha quedado del clasismo emergente de los 70 y que ahora es una forma social desfasada respecto a la nueva fisonomía social del país. Y sobre este piso se han agregado las generaciones sociales posteriores, como vimos.

IMASEN (2004), en un estudio comparativo con siete países latinoamericanos, concluye que la participación social en el Perú es similar a la de otros países en cuanto a la primacía de la participación en organizaciones comunales, del barrio o la ciudad (33,3%), en organizaciones religiosas o en actividades religiosas (26,4%), y en actividades de apoyo a la educación (25%). Esto se corrobora en las experiencias estudiadas: en todos los ámbitos hay comunidades campesinas o juntas vecinales, organizaciones ligadas a las parroquias de la Iglesia Católica u otras iglesias, especialmente evangélicas, y asociaciones de padres de familia. Lo diferente encontrado por IMASEN respecto a otros países es que en los demás el peso de la participación en actividades benéficas o voluntariado es, en promedio, del 18,2%, y en el Perú del 3,4%.

Esto evidencia que la participación social en el Perú expresa mayoritariamente intereses. El estudio de Hurtado (2004) en Melgar, Puno, concluye que la gente “desea finalmente resolver sus problemas de subsistencia; al final sus demandas se convierten en activos que les asegure fuentes de trabajo”. Esta motivación tiene que ver con el hecho de que en nuestro país la participación se da en sectores de bajos ingresos, a diferencia de otros países de América Latina en los que la mayor

participación se da en otros sectores (IMASEN, 2004).

Sin embargo, no funciona mecánicamente la fórmula de “a más pobreza más participación”. Hay muchos sectores pobres que se autoexcluyen de participar justamente por no tener las condiciones socioeconómicas que les permitan asumir el costo de la participación. Se produce así un cálculo de costos y beneficios de la participación, de cosas materiales pero también de ganancias afectivas o de capacidades. Dado que venimos de una década de primacía de una cultura pragmática, promovida por el fujimorismo, la franja que participa inicialmente tiende a exigir sólo derechos y no el cumplimiento de deberes y responsabilidades. Es en el proceso de participación que se produce la oportunidad del tránsito hacia una mayor conciencia de obligaciones y a un reencuentro más claro de intereses y valores. Esto quiere decir que *no toda participación social es participación ciudadana*, pero que, a la vez, no puede haber participación ciudadana sin participación social.

En pocas palabras, los valores e intereses, la democracia como fin y como medio, el hombre egoísta y el hombre solidario están entremezclados. Se equivocan quienes analizan unilinealmente las cosas, sea quienes perciben el movimiento descentralista local como un gran juego de agentes y principales, y la construcción artificial de algunos facilitadores y ONGs, o quienes, en el otro extremo, ven en él sus propias representaciones ideológicas y no las relaciones sociales reales.

Esto tiene implicancias para la franja municipalista participacionista, pues en dicha franja priman las convicciones participativas como fin y no necesariamente como medio. Al convertirse en alcaldes y regidores, han comenzado a conducir municipios y sociedades rurales y ello los ha llevado a integrar el tema del desarrollo local, la calidad de vida, el desarrollo agropecuario. Pero no hay muchas intervenciones de calidad e impacto para atacar la pobreza o mejorar los programas sociales, menos aun para lograr una mayor equidad de género. Sin embargo, las bases sociales de sus experiencias participativas, al igual que las de las franjas institucionalista y tradicional, tienen una óptica pragmática de la democracia como medio. Por tanto, los procesos participativos van a funcionar cuando respondan no sólo a principios y convicciones, sino cuando generen resultados en términos de calidad de vida y de empoderamiento.

La cuestión de la representación y la representabilidad: la elasticidad de la demanda de participación. En las experiencias pioneras, la presencia de actores era voluntaria y abierta a todas las organizaciones y personas interesadas. Ahora, en muchas experiencias hay sólo presencia de líderes sociales.

En muchos casos hay una distancia entre los dirigentes y sus bases, y no hay correas de transmisión que posibiliten un flujo de comunicación entre representantes y representados. Retomando un concepto forjado por Chirinos (1991), el de “representación sin mandato”, hoy en día los líderes representantes de organizaciones sociales (OS) tienen la tendencia a sentirse autónomos frente a quienes los eligieron, y no dan cuenta de su accionar. Los balances recientes de la MCLP (Henríquez, 2004) y de la Red Perú (Basombrío y Frías, 2004) evidencian la debilidad de las representaciones de las OS en las Mesas y CCLs, en términos de su representatividad y relación con las bases.

Sin embargo, pareciera existir no sólo una debilidad en la calidad de la representación social sino también una dificultad de los propios representados para hacerse representar, tema que alude a su representabilidad. La extrema pobreza y la exclusión generan limitaciones para fijar intereses y opciones algo más permanentes. Los procesos de participación requieren de niveles de compromiso y organicidad que no todos tienen en la sociedad, con mayor razón los más pobres, limitados al mínimo, con muchas dificultades para involucrarse en procesos que requieren tiempo, toma de distancia frente al drama inmediato y visión de mediano plazo (Basombrío y Frías, 2004).

La participación tiene un costo y el primer costo es el tiempo. La gente no participa por falta de tiempo. El estudio auspiciado por el Instituto de Estudios Peruanos (2002) reveló que un 52,5% de los encuestados declaraba que le gustaría participar más en las organizaciones, pero el 61,4% no lo hacía por falta de tiempo (Tanaka y Zárate, 2000). En nuestras experiencias sucede igual. Esto ha contribuido a abrir una brecha, más evidente ahora que antes, entre la sociedad civil mesocrática, de capas medias,

y la sociedad civil popular, además de poner barreras para que la franja más pobre pueda constituirse en sociedad civil (Ames ...[et al], 2001; López, 1997).

Esto quiere decir que actualmente en nuestro país, la demanda de participación no es inelástica sino relativamente elástica a los cambios en los costos y calidad de la participación, lo que quiere decir que es muy variable al factor costo-tiempo, al factor calidad-de-la-reunión o al factor importancia-de-la-agenda. Hay una franja que no puede pagar el costo de oportunidad de las horas-reunión (además del viaje) que significa participar, y no entra a la democracia participativa. Ésta requiere abaratar los costos del enrolamiento de esta franja ausente, con otras modalidades, flexibilizando el ingreso. Pero quien ya ha pagado el costo-tiempo de ir a las reuniones está atento a la calidad de la instancia de participación-concertación. Si la reunión es larga, tediosa, desordenada y sin buenos acuerdos, la demanda de participación se retrae. Si la Mesa es descentralizada y en su zona, baja el costo-tiempo y es posible asistir. Pero si la participación implica engancharse a todas las reuniones del nuevo instructivo de Presupuesto Participativo hecho en Lima, que incluye ocho pasos para un PP, el costo sube y el interés, después de un punto, decaerá. Si la agenda va a debatir algunos proyectos del PP que sabe lo beneficiarán, va a tratar de asistir, pero si asiste y después no se ejecuta nada, va a ser más difícil volverlo a enrolar. Si la elasticidad fuera muy volátil, todos se irían a la primera; pero felizmente hay un sector duro, que funciona como colchón del sistema y que paga incluso los costos de los errores de diseño y ejecución.

Es cierto que conforme hay más interés y compromiso la gente está más dispuesta a pagar el costo de oportunidad de la participación, y viceversa. Pero si la gente es pobre y muy pobre, el costo siempre es muy alto. Esto exige reconsiderar la concepción de democracia participativa con la que se ha venido trabajando, concepción assembleística, de presencia siempre física, muy emparentada a la concepción de democracia directa rousseauiana, para enriquecerla con elementos del modelo de democracia deliberativa, más comunicacional.

La participación como discrecionalidad del decisor y el carácter vinculante. Los participantes evalúan también otro costo-beneficio de la participación: su utilidad. Como han enseñado autores como Andrea Cornwall (2002: 17), la mayor diferencia entre los diversos tipos de espacios de participación está entre los constituidos voluntariamente por la gente misma y los creados por el Estado para la “participación por invitación”. En los primeros, la utilidad depende de sus integrantes, pero en los segundos, la efectivización de los acuerdos depende de sus normas de constitución, y en este caso, cuanto más consultiva la instancia, menos posibilidad habrá de que se lleven a la práctica los acuerdos tomados. La discrecionalidad del decisor es amplia.

Esto genera incertidumbre en los participantes, quienes lógicamente piensan que las instancias de concertación local debieran tener legalmente un carácter vinculante. La práctica demuestra que las Mesas activas tienen un carácter vinculante de facto, estableciéndose un contrato implícito entre el decisor y los actores locales: el poder moral del consenso es asumido por la institucionalidad posteriormente: por el concejo municipal y la alcaldía. Con esto se establece un *trade-off* entre la Mesa y el alcalde, en que conforme se redistribuye poder hacia abajo se incrementa la legitimidad hacia arriba, hacia la autoridad. Ambos ganan.

En síntesis, la democracia participativa no institucionalizada (Mesas) es autorregulada por sus actores, y si cuenta con el respaldo de la autoridad municipal, tiene todos los grados de libertad que la democracia participativa institucionalizada (CCL) no tiene. El tema es evaluar esta segunda, su pertinencia y fórmula óptima dentro del contexto nacional actual. Porque en el campo de la democracia participativa no institucionalizada, la franja participacionista prosigue avanzando fórmulas, que mientras no signifiquen el agotamiento de la población, responden a la heterogeneidad de situaciones.

El tema-problema son los CCLs porque sus restricciones actuales llevan a algunas autoridades y líderes a dos posiciones diferentes: a) algunos plantean que no deberían existir CCLs y creen mejor la alternativa de seguir con la participación y concertación anterior, “endógena”; y b) otros postulan que los CCLs, CCRs y todo tipo de instancia de concertación institucionalizada debiera tener un carácter

vinculante, esto es, sus acuerdos deberían tener mandato sobre las autoridades ediles, con lo cual se exige una reforma global del Estado y un cambio constitucional, pues se trataría de otro régimen institucional en el país. Pero la mayoría de las autoridades y líderes se inclinan por un tercer camino, el de resolver la cuestión del carácter vinculante en términos prácticos, a través del poder moral que otorga la población reunida, y de los arreglos institucionales que resuelva la articulación entre Mesas y CCLs mediante las múltiples fórmulas que se vienen ensayando. Nuestra recomendación marcha en este sentido, en buscar implementar la fórmula de CCLs Ampliados en la franja institucionalista, que no tiene Mesas previas, y articular la presencia de los CCLs Ampliados con las Mesas preexistentes en la franja avanzada, como ha pasado en parte del país.

La posibilidad de enriquecer la democracia participativa con elementos de la democracia deliberativa. La tipología establecida de franjas municipales ayuda a resolver la pregunta sobre si vivimos en el país un exceso de participación o falta aún más participación. Existen dos opiniones contrapuestas sobre la participación social en la descentralización peruana: la que defiende que es insuficiente y la que postula que existe en demasía. En cierto sentido ambas opiniones son acertadas, pues la participación social se da mayormente en la franja de municipios participacionistas. En el país falta aun más participación, porque la franja municipal tradicional es aún mayoritaria y porque la franja municipal institucionalista implementa formalmente un esquema de democracia participativa limitada.

Es verdad, sin embargo, que en la franja municipalista participacionista hay una multiplicación un tanto desordenada de instancias de participación, que se añaden al hiper-reglamentarismo legislativo. Parte de los alcaldes favorables a la participación manifiesta con razón sentirse abrumado por la cantidad de esfuerzo que implica. Si el modelo es de democracia participativa de representantes, las esferas públicas de las sociedades locales son pequeñas y ello lleva a que todas las semanas se reúnan bajo diferentes rótulos -comités, redes, mesas temáticas u otros- casi los mismos grupos de líderes locales. Si el modelo es de una democracia participativa de representantes y poblaciones, los alcaldes y líderes entran y salen continuamente de reuniones y asambleas. De otro lado, están todos los pasos a seguir por las directivas y normas sobre CCL, PP y RC. De hecho, se necesita flexibilizar la legislación vigente y reexaminar si los arreglos institucionales formales y no formales se adecuan a la democracia participativa, o si son más bien mecanismos que desincentivan la demanda de participación, en particular la de los más pobres, aumentando los costos de la participación.

Una buena posibilidad de expandir la participación en el país, de mejorar la relación entre los dirigentes y las bases y de traspasar la barrera de la baja representabilidad actual de los excluidos es desarrollando elementos comunicacionales de la democracia deliberativa en los actuales entornos participativos, lo que supone rediscutir la equivalencia en uso “democracia participativa = asamblea”.

Como afirman Fung y Wright (2003), el modelo de Gobierno Participativo con Poder de Decisión “impulsa los valores de la participación, la deliberación y el poder de decisión hasta los límites de la prudencia y la factibilidad”. Ahora hay en la franja municipal avanzada más participación que deliberación y algún poder de decisión compartido (carácter vinculante de facto). Pero en la franja municipal tradicional hay poder de decisión concentrado en la autoridad, sin mayor deliberación ni participación. En la franja institucionalista se repite con pocos cambios esta situación.

En el modelo de democracia participativa en práctica, las asambleas son un espacio de deliberación limitada. Como señala Elster (2001: 14), “en asambleas de tal magnitud -se refiere a las atenienses pero aplica a las nuestras- la ‘deliberación’ significa a lo sumo una discusión entre un pequeño número de oradores delante de un auditorio y no un debate entre todos los miembros”. De ahí que la preparación de acuerdos por diversas vías previas a las asambleas resulta crucial, pero este razonamiento se hace entre funcionarios, regidores y líderes, en representación de los representados, obviándole a la comunidad la deliberación. En la mayoría de las experiencias, la política de comunicación social todavía está en construcción y es de ida pero no de ida y vuelta: tiende a informar pero no establece un diálogo, salvo en asambleas y por un tiempo limitado. Existe además voluntad de transparencia pero es más fácil aumentar la disponibilidad de la información que su uso.

Esto hace que -más allá de los propósitos explícitos- se propenda al modelo de democracia representativa en que el representante delibera en nombre de los representados y tiene el poder de decisión sin mandato imperativo. Según el alegato clásico de Burke en defensa de la representación, no conviene que los representantes sean intermediarios de sus representados porque “el Parlamento no es un congreso de embajadores” sino una “asamblea deliberante de una nación” (Sartori, 1992: 229). Pero ahora, en la nueva sociedad electrónica, podemos deliberar todos o casi todos, en virtud de las mayores posibilidades de construcción de una esfera pública más amplia, en que se combine la intervención a través de los representantes y aquella con voz propia. Esta es la democracia participativa que el punto de vista partido-céntrico no acepta en el Perú.

El modelo de democracia deliberativa enfatiza, entonces, la necesidad de la argumentación pública y la deliberación entre ciudadanos y representantes antes de la toma de decisiones (Gutmann y Thompson, 2004). En el modelo participativo clásico, que es la versión rousseauiana, lo central es el momento de la decisión colectiva, en asamblea, para la constitución de la voluntad de la mayoría. En el modelo deliberativo se busca el intercambio de opiniones y el cambio de las preferencias. Tiene por ventaja brindar más posibilidades para superar las concepciones agregativas de la democracia, en que no se justifican las preferencias si no se combinan, que es lo que a veces se constata en los procesos de PP, en que se fragmenta la inversión local y posterga el PCD.

Se trata, sin embargo, de hacer la combinación más adecuada entre los elementos de la democracia representativa, participativa y deliberativa. No se trata de oponer los principios de cada modelo de democracia, sino de articularlos en una fórmula sinérgica, adecuada al mundo local. La deliberación pública debe aligerar los organigramas y los acuerdos. De paso, la vía comunicacional educa y reeduca. Obliga además a la presentación de argumentos. Pero hay “patologías de la deliberación”, así como patologías de la votación y patologías de la participación. Todo ello es cierto, pero el modelo de decisión en nombre de todos, que es el representativo, y el modelo de decisión siempre juntos, que es el participativo, han llegado a un punto en que necesitan el auxilio comunicacional de la deliberación y la comunicación todos-con-todos.

Las experiencias desarrolladas en el marco de una democracia participativa tienen cosas avanzadas al respecto. El alcalde de Curahuasi hizo que la asamblea de rendición de cuentas se transmitiera por radio. La misma red electrónica local es un ejemplo de democracia deliberativa. Pero en la mayoría de las experiencias hay todavía más prensa y propaganda que comunicación. Lo que sugiere que este aprestamiento va a requerir invertir en dinámicas, metodologías apropiadas, innovadoras, que es el costo que la franja avanzada deberá pagar para terminar de aportar al país un nuevo modelo de gobernabilidad democrática.

8. Transición democrática descentralista en post-transición nacional

De todo lo anterior, se deduce que existe una paradoja en el país: hay “un exceso de oferta sobre la demanda” en términos de participación, esto es, la institucionalidad descentralista puede ser criticada por ser limitadamente participativa, pero incluso en estas condiciones no logra la convocatoria plena de quienes debían participar en el proceso. Este raro caso de un marco normativo sobre gobernabilidad local más avanzado que la realidad social y cultural actual, tiene que ver con los orígenes del actual proceso de descentralización y el destino que ha tenido en nuestro país la transición democrática.

La descentralización no tiene necesariamente que coincidir con un proceso de democratización del Estado, como se ha visto en países latinoamericanos como Chile con Pinochet. En esos casos se abren procesos de descentralización subnacional del Estado pero sin una apertura del Estado hacia la sociedad. La delegación de autoridad y de recursos es del nivel nacional al nivel regional y local pero se trata de un rediseño de la institucionalidad para la gobernanza, no de la institucionalidad que tiene que ver con la gobernabilidad (Arroyo, 2001: 35-64). Es esto lo que está en cuestión cuando se debate ahora el proceso de transferencia de los programas sociales, las capacidades técnicas, la descentralización fiscal y el rediseño institucional de los gobiernos regionales y municipios para las

nuevas competencias.

En nuestro caso, hay un doble dilema en torno a la descentralización: existen quienes están por la descentralización técnico-financiera pero no por la descentralización participativa, siendo más raro el caso; pero existen también quienes ponen el énfasis en la descentralización participativa sin apreciar la dimensión técnico-financiera del proceso. Tenemos también quienes están en contra de ambos tipos de descentralización. En realidad, el frente nacional por la descentralización es más amplio que el frente por una descentralización como proceso de democratización ciudadana. La descentralización democratizadora ha llegado sin contar con una sociedad activa, más bien con mucha fragmentación social y desconfianza, y eso explica el desfase entre la nueva institucionalidad y los actores, que aparece como si fuera un problema exclusivamente de capacidades cuando es centralmente de ciudadanía activa.

La descentralización como proceso de democratización del Estado viene implementándose así como si fuera una reforma desde arriba. Es cierto que un movimiento social amplio contribuyó a la salida del régimen dictatorial fujimorista, pero luego volvió a disolverse en el momento de la reforma descentralista. Como estamos en una etapa de fragmentación social, su diseño e inicial implementación no tienen el acompañamiento de un movimiento social organizado y vigilante. Sin embargo, el diseño es participativo, lo que genera un desfase con actores sociales que, en mucho, se siguen moviendo en la dinámica de la década pasada. Como resultado, desde una nueva institucionalidad se promueve el proceso de organización de los actores sociales. Es el Estado en busca de su sociedad, como expresa Huber (2004).

La razón de esta búsqueda de una arquitectura institucional más abierta que la democracia representativa es la grave crisis de representación política que se vive en el país, que ya va por su segunda década. La crisis de representación hace que los partidos políticos otorguen el consentimiento para que la franja descentralista municipalista modele parte del Estado subnacional conforme a las experiencias locales que solitariamente brillaron en el decenio fujimorista. Algunos representantes de las experiencias avanzadas han pasado así a ser parte de los diseñadores de la descentralización. La comunidad epistémica descentralista municipalista tiene iniciativa legislativa no sólo desde fuera - desde las redes de articulación y grupos de apoyo como Red Perú, MCLP, Red de Municipalidades Regionales Peruanas (REMURPE), Grupo Propuesta Ciudadana, etc.-, sino desde dentro de los espacios de decisión.

¿Cómo han llegado diferentes miembros de esta comunidad epistémica descentralista a tener una relativa importancia en casi la única reforma del Estado en desarrollo, la descentralización participativa? La respuesta tiene que ver con el protagonismo alcanzado entre 1999 y el 2000 por los frentes regionales de defensa y los municipios participativos en el amplio frente nacional que estuvo muy activo luchando por el final del fujimorismo. A fines de los 90 surgió la Coordinadora de Frentes Regionales, y en febrero del año 2000 las experiencias municipales de concertación dieron vida a la Red Perú; ambas vertientes participaron activamente en la Marcha de los 4 Suyos en julio de 2000. En setiembre de ese año se destapó el escandaloso video Kouri-Montesinos, y semanas después Fujimori se fugó a Japón. Luego se instaló el gobierno de transición que institucionalizó, en enero de 2001, la experiencia de las Mesas de Concertación, creando legalmente la MCLP. En esos meses de preparativos de las elecciones de abril de 2001, la Coordinadora de Frentes Regionales negoció con Perú Posible⁸ colocar a sus propios candidatos en su lista parlamentaria, candidatos que luego en el Congreso se convirtieron en diseñadores de la descentralización. El 28 de julio del año 2001 ingresó el nuevo gobierno del presidente Toledo, y anunció, en el primer mensaje presidencial, la descentralización y las elecciones regionales. El gobierno debió convocar a expertos para afrontar la promesa hecha, con lo cual representantes de esta comunidad descentralista llegaron a algunas instancias de formulación y decisión política (Congreso, CND y Ministerio de la Presidencia), y compartieron la tarea del diseño e implementación de la descentralización con especialistas y funcionarios procedentes de otras experiencias. Esto explica las hibridaciones existentes en la

legislación descentralista.

La transición democrática peruana ha tenido un curso particular, pues se truncó como proceso nacional pero, con la descentralización, se continúa desarrollando como proceso subnacional y local. A fines del 2003 se cerró el “momento creativo” del período de gobierno. Los ministros civilistas salieron y los proyectos de reformas sectoriales se extinguieron. La reforma constitucional se pasmó y la reforma del Estado se postergó, viviéndose la continuidad del Estado burocrático-patrimonialista. La descentralización rural es así la veta viva de un proceso de transición muerto en otras esferas. De ahí la importancia de lo que se está discutiendo en la comunidad descentralista municipalista, sobre la forma institucional que se ajusta mejor para promover ciudadanía y calidad de vida, en un entorno nacional de dificultades para la acción colectiva y de fuertes tendencias centrífugas.

La descentralización participativa es una gran reforma constituyente de su propia base social, en que representantes y representados se constituyen mutuamente; no existen por separado (Novaro, 2000). La comunidad descentralista municipalista⁹ ha mantenido por años un discurso que en los tiempos del centralismo autoritario era una subcultura de minorías. Ahora, a través de talleres, Mesas, CCLs, comisiones, este discurso tienta su paso a una cultura de masas, intentando convertirse en política de Estado. El discurso descentralista ruralista articula los legados del desarrollo humano, del gerencialismo social, de la democracia participativa, del desarrollo de capacidades, del enfoque de derechos, y alienta un proyecto nacional que sólo es posible, sin embargo, transformándose en el mismo proceso.

9. La comunidad epistémica descentralista y el cambio del discurso de la acción directa a la construcción de sociedades civiles con movimientos sociales

Las preguntas que surgen ahora son en cierta medida una reedición del debate entre voluntaristas y realistas, sólo que con varias décadas de experiencia. ¿Las transformaciones sociales que se vienen produciendo en una franja nacional de localidades rurales, a partir de los procesos de concertación, autorizan a pensar en una mutación progresiva significativa de lo social, en una real participación ciudadana? Si fuera así, ¿cuáles son los desafíos de este proceso en torno a su propia construcción como movimiento de ciudadanía? En una mirada histórica: ¿estaremos abriendo un nuevo ciclo social de largo plazo, cuyos primeros pasos se sienten en las experiencias locales participativas, o la democracia participativa concertadora es más de lo mismo, una nueva envoltura para el mismo entramado de intereses particulares y pequeñas pasiones de alcaldes, ONGs, iglesias y líderes sociales, como afirman las versiones más críticas, desde el lado pesimista?

Lo visto en las doce experiencias lleva a pensar que el nuevo marco institucional de la descentralización viene propiciando esta otra transición de los actores y sus formas colectivas. La comunidad descentralista ruralista es la protagonista central de la descentralización democratizadora pugnando con la cultura del pragmatismo, que es aún mayoritaria. Como se ha dicho, la concertación es más que un mecanismo de gestión, es una contra-cultura.

Este movimiento actual tuvo su origen, como hemos visto, en la generación de municipios precursores y pioneros que construyeron sus experiencias participativas en el momento más profundo de la derrota de todas las ideas que fundaron el ciclo social 1965-1990. En las experiencias pioneras estudiadas encontramos siempre un patrón de surgimiento: Wilbert Rozas en Limatambo, Maximilano Ruiz en Morropón y Luis Guerrero en Cajamarca ganaron las elecciones en 1992 con movimientos independientes de izquierda, fundados luego de la diáspora de Izquierda Unida a partir de 1990. En Limatambo se llamó Unidad Campesina Popular, en Morropón, Unidad Popular, y en Cajamarca, Frente Independiente Regional. Ahí empezó el éxodo de la izquierda, que todavía no termina. La generación municipalista siguiente recibió gestiones con viento a favor, pero esta generación de pioneros comenzó a construir nuevas formas de institucionalidad, con Mesas de Concertación Interinstitucional y Consejos Comunales Vecinales, se apropió del planeamiento estratégico local y las novedades del gerencialismo, replanteó la visión-objetivo social hacia el desarrollo local y emprendió

rediseños organizacionales municipales. Esta generación hizo un viraje profundo fundando una nueva práctica social, pero sin un balance del mundo que se había extinguido, hasta ahora pendiente.

En realidad se estaba dando fin a la hegemonía del viejo discurso movimientista, que sobredimensionaba a la plaza pública, la calle, la confrontación con el Estado, como las escuelas de conciencia política, ciudadanía diríamos hoy. Con ese *ethos*, durante los 70 se construyó un movimiento social estructurado en el Perú. El contexto de una dictadura facilitó el predominio de la teoría de la acción directa, que es en buena cuenta la apuesta al actor sin institución o incluso anti-institucional. El Perú de ese entonces tenía clases sociales, no era predominantemente informal como hoy. Todo estaba a favor de esa forma de lo social: los actores, las instituciones y las estructuras. Pero cuando en el Perú de los 80 empezaron a disolverse las bases estructurales del clasismo, se reabrió el régimen democrático y aparecieron formas de canalización institucional de lo social, y encima se debilitó el *ethos* movimientista, el dinamismo social cambió y empezó la mezcla actual de disgregación y fragmentación, organizaciones sociales prebendarias y movimientos sociales irrumpivos.

Los alcaldes participativos pioneros produjeron entonces un cambio más grande que el imaginado. De la concepción de democracia directa y en cierta medida anti-representativa, se pasó a la de democracia participativa. De la idea de un cambio al todo o nada se pasó a la expectativa en el desarrollo micro sin necesariamente un apoyo importante de los niveles meso y macro, al aprovechamiento de las autonomías relativas respecto a esos niveles y, en última instancia, a la aplicación consecuente de lo “glocal”, esto es, la vinculación directa con el mundo vía la exportación. Del soslayamiento de lo técnico y la subestimación de la eficacia se pasó a la admisión y renovación del gerencialismo como gerencialismo social. De la idea de municipios de registros públicos y servicios, a municipios-nodos de red y promotores del desarrollo. Carlos Paredes, asesor de la Federación Campesina del Cusco, cuenta que la Federación, una vez que constató en 1992 que no habría más préstamos agrarios por desaparición del Banco Agrario, ni apoyo del Estado, hizo un Congreso con el lema “Qué podemos hacer sin el Estado”.

Nació así el actual civilismo ruralista, que pasó entonces a otra forma de construcción de lo social, el de las sociedades civiles con movimientos sociales, con una doble apuesta a nuevos actores y nuevas instituciones. Evidentemente nadie puede asegurar que lo que está apenas en embrión tenga el futuro asegurado. Es más, el Perú tiene cruzados los dos tipos de relación sociedad-Estado, el desinstitucionalizado, del tipo visto en la asonada de Ilave, y el institucionalizado, tipo experiencias de concertación. Además, el proceso está lleno de errores. Como se ha dicho, la descentralización es una reforma democratizadora que avanza sin norte ni conducción estratégica (Azpur, 2004). La nueva preocupación es ahora, habida cuenta de la hiper-reglamentación de los presupuestos participativos y de las inscripciones para los CCLs, cuánta institucionalidad necesitamos para promover actores sin asfixiarlos.

Pero la mudanza de ideas ha otorgado oxígeno a este nuevo desarrollo. Hay pasivos que se visibilizarán seguramente más tarde. Pero un nuevo enfoque restablece el diálogo con la realidad y ese beneficio inmediato permite la expansión del mensaje. Por eso el ascendente que vienen teniendo en el mundo municipal las experiencias participativas. Su número es relativamente pequeño, pero su impacto es ascendente. Y tiene un enorme desafío en sus manos: legar a la nación sus veinte años de experiencia local.

Notas

¹ Ley de Reforma del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización, de la Constitución. Ley N° 27680, publicada en marzo de 2002. Además, Ley N° 27783 de Bases de la Descentralización.

² El Acuerdo Nacional es un cuerpo de 33 políticas de Estado, suscrito en julio de 2002 por representantes de los partidos políticos, de la sociedad civil y del gobierno, destinadas a orientar la vida del país hasta el año 2021.

³ Artículo 17° de la Ley N° 27783 de Bases de Descentralización.

⁴ Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, en sus artículos 98° y 102°.

⁵ La información del CND ha sido tomada del informe de Julio Díaz Palacios, y la de la MCLP fue proporcionada por Roxana García Bedoya, estimada con base en una evaluación rápida en un Taller de la MCLP.

⁶ Red Perú es una organización que integra alrededor de 200 experiencias peruanas de concertación para el desarrollo local, en diferentes ámbitos (distritales, micro-regionales, provinciales y regionales). Fue formada el año 2000 a partir de las Mesas de Concertación existentes en todo el país, antes de que se promulgara una legislación que las sustentara.

⁷ Consejo de Coordinación Regional (CCR). Órgano consultivo y de coordinación del gobierno regional con sus municipalidades, integrado por alcaldes provinciales y representantes de la sociedad civil.

⁸ Partido político con el que Alejandro Toledo alcanzó la Presidencia del Perú.

⁹ Integrada por alcaldes participacionistas, especialistas en descentralización, ONGs ruralistas y municipalistas, y agencias cooperantes comprometidas con el proceso.

Bibliografía

- Ames, Rolando ...[et al] (2001), “*Situación de la democracia en el Perú (2000- 2001)*”, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Arroyo, Juan (2001), “La función de gobierno, la intersectorialidad y la sociedad civil en salud”, en *Políticas de salud 2001-2006*, Consorcio de Investigación Económica y Social (ed.), Lima, CIES, pp. 35-94.
- Avila, Javier (2003), “¿Descentralización ‘desde abajo’?: cultura política, sociedad civil y estrategias de concertación en Huanta”, en *Ayacucho: centralismo y descentralización*, Ludwig Huber (ed.), Lima, Instituto de Estudios Peruanos, pp. 105-153 (Estudios de la Sociedad Rural; N° 22).
- Azpur, Javier (2004), “La descentralización: una reforma democratizadora que avanza sin norte ni conducción estratégica”, en *Perú hoy: los mil días de Toledo*, Javier Azpur (ed.) ...[et al], Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, pp. 101-147.
- Basombrío, Carlos y Frías, Carlos (2004), *La Red Perú: una reflexión en perspectiva de su plan estratégico; documento de trabajo*, Lima, mimeo.
- Ccama Aroni, Domisiano (2001), “Mesa de concertación interinstitucional de Santa Rosa”, en *Revista Concertando*, N° 2, Lima, septiembre, pp. 6-7.
- Cohen, Jean y Arato, Andrew (2000), *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Consejo Nacional de Descentralización (2003), *Plan nacional de descentralización 2003-2006: plan nacional de desarrollo territorial*, Lima, Grupo Propuesta Ciudadana (Documento de Trabajo; N° 1).
- Córdova La Torre, Alejandro (2003), “La mesa de concertación provincial de Huanta. El desafío de la concertación: consolidando lo iniciado”, en *Revista Concertando*, N° 4, Lima, marzo, pp. 17-21.
- Cornwall, Andrea (2002), *Making Spaces, Changing Places: Situating Participation in Development*, Brighton, Institute of Development Studies (Working Paper; N° 170).
- Chirinos, Luis (1991), “La participación sin mandato”, en *Construyendo un gobierno metropolitano: políticas municipales 1984-1986*, Henry Pease (ed.), Lima, Instituto para la Democracia Local.
- Dammert Ego Aguirre, Manuel (2003), *La reforma descentralista peruana: enfoque territorial y autonómico*, Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- DESCO (2001), *Fortalecimiento de la gestión local - FOGEL: sistematización del programa*, Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, mimeo.

- DFID (Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional) (2003), *Democracia participativa en los Andes: la experiencia de cuatro municipalidades rurales en el Perú*, Lima, DFID, Red de Municipalidades Rurales del Perú, Centro Internacional de Cooperación para el Desarrollo Agrícola, Oxfam.
- Díaz Palacios, Julio (1990), *Municipio: democracia y desarrollo*, Lima, Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional; Instituto para la Democracia Local; Asociación de Publicaciones Educativas; Fundación LABOR-Ilo.
- _____ (2003), *La incidencia política: nuevos caminos para la sociedad civil*, Lima, Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional, Calandria.
- _____ (2004a), *Guía metodológica sobre el buen gobierno local*, Lima, Proyecto Fortalece. Convenio del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional.
- _____ (2004b), *Estrategias para un buen gobierno local; cartilla de difusión*, Lima, Proyecto Fortalece. Convenio del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional.
- Dienel, Peter C. y Harms, Hans (2000), *Repensar la democracia: los nuevos núcleos de intervención participativa*, Barcelona, Ediciones del Serbal.
- Diez Hurtado, Alejandro (2003), *Élites y poderes locales: sociedades regionales ante la descentralización. Los casos de Puno y Ayacucho*, Lima, Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional, Servicios Educativos Rurales.
- Elster, Jon (comp.) (2001), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Editorial Gedisa.
- Federación Departamental de Campesinos del Cusco (2004), *Lineamientos para el desarrollo del mercado interno en base al progreso de la pequeña producción campesina*, Cusco, FDCC.
- Fung, Archon y Wright, Erick Olin (2003), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London, Verso.
- García, Soledad y Lukes, Steven (1999), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo Veintiuno Editores.
- Grey Figueroa, Carlos y Ventura, José (2003), *Democratizando el presupuesto público: presupuesto participativo, metodología y herramientas al alcance*, Lima, Cooperativa Americana de Remesas al Exterior - Perú.
- Grompone, Romeo (1998), “La descentralización y el desprecio de la razón política”, en *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*, Bruno Revesz (ed.), Lima, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, Instituto de Estudios Peruanos.
- Grupo Propuesta Ciudadana (2001), *Las condiciones de la transición democrática para la reforma descentralista*, Lima, Escuela para el Desarrollo, Grupo Propuesta Ciudadana (Cuadernos Descentralistas; N° 1).
- Gutmann, Amy (2004), “Democracia deliberativa y regla de la mayoría: una réplica a Waldron”, en *Democracia deliberativa y derechos humanos*, Harold Hongju Koh y Ronald C. Slye (comps.), Barcelona, Editorial Gedisa.
- Gutmann, Amy y Thompson, Dennis (2004), *Why Deliberative Democracy?*, Princeton, Princeton University Press.
- Haas, Peter M. (1992), “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, en *International Organization*, Vol. 46 N° 1, New York, pp. 1-35.
- Henríquez, Narda (2004), Mesa de concertación para la lucha contra la pobreza: situación actual y principales procesos; informe preliminar, Lima, MCLP, mimeo.
- Hongju Koh, Harold y Slye, Ronald C. (comps.) (2004), *Democracia deliberativa y derechos humanos*, Barcelona, Editorial Gedisa.

- Huber, Ludwig (2004), *El Estado en busca de su sociedad: fomentando la participación ciudadana en San Marcos y Cajabamba; informe de consultoría*, Lima, Servicios Educativos Rurales, mimeo.
- Hurtado, Isabel (2004), *Una aproximación metodológica al índice de participación ciudadana: validación en el norte de Puno; informe*, Lima, Proyecto DECIDES, Cooperativa Americana de Remesas al Exterior - Perú, mimeo.
- IMASEN (Investigación Sociológica y de Mercados) (2004), *Índice de participación ciudadana en 7 países de la región*, Lima, Red Interamericana para la Democracia, Partners of the Américas, Servicios Educativos Rurales.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (2002), *Encuesta nacional de hogares 2002*, Lima, INEI, mimeo.
- _____, <http://www.inei.gob.pe>, 15-01-2006.
- Instituto de Estudios Peruanos (2002), *La opinión de los peruanos y las peruanas sobre la descentralización: una mirada a los resultados de las encuestas de opinión*, Lima, IEP.
- Irigoyen, Marina (1996), “Concertación interinstitucional y mejoramiento ambiental”, en *Ciudades para la vida: experiencias exitosas y propuestas para la acción*, L. Miranda (ed.), Lima, Instituto para la Democracia Local, Institute for Housing and Urban Development Studies, DGID, PROA (Serie Gestión Urbana; N° 6).
- Lizárraga, Raúl (2003), *La descentralización y el desarrollo regional y local en el ojo de la tormenta*, Cusco, Instituto REDES.
- Lynch, Nicolás (1991), *Demandas sociales y confrontación política en un período de transición democrática*, Lima, FOMCIENCIAS.
- López Follegatti, José Luis (2000), *Ilo: los sueños de una ciudad*, Lima, Asociación Civil Labor.
- López, Sinesio (1997), *Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*, Lima, Instituto de Diálogo y Propuestas.
- Mansilla, Julio (2004), “Gestión municipal del distrito de Curahuasi: asumiendo con responsabilidad y aprendiendo de nuestros aciertos y errores”, documento presentado en el Seminario Internacional “La Nueva Ruralidad: Desafíos y Propuestas”, Ayuda en Acción, Lima, 29 y 30 de septiembre.
- Mayta Quispe, Teófilo; Cruz C., Georgina; y Castillo E., Julio (2001), “Implementación del plan estratégico e inicio de la gestión concertada del desarrollo de Azángaro”, en *Revista Concertando*, N° 2, Lima, septiembre, pp. 8-9.
- MECODEH (Mesa de Concertación Departamental de Huancavelica) (2002), *Plan de desarrollo humano, sostenido, concertado y participativo del departamento de Huancavelica 2000-2021*, Huancavelica, Consejería de Proyectos.
- Mena Melgarejo, Máximo (2004), *Sociedad civil y presupuesto participativo*, Lima, Congreso de la República.
- Mintzberg, Henry; Quinn, James Brian; y Voyer, John (1997), *El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos; edición breve*, México, Prentice Hall Hispanoamericana.
- Municipalidad de Huanta (2000), *Plan estratégico de desarrollo Huanta al 2010*, Huanta, Cooperativa Americana de Remesas al Exterior - Perú, Servicios Educativos Rurales.
- Municipalidad de Santa Rosa (2000), *Plan estratégico concertado Santa Rosa al 2013*, Puno, Cooperativa Americana de Remesas al Exterior - Perú, Oxfam, Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional.
- Muñoz, Fanni (2002), *¿Qué pensamos en la descentralización?: visiones y expectativas de alcaldes, líderes de opinión y funcionarios públicos*, Lima, Escuela para el Desarrollo.
- Novaro, Marcos (2000), *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.

- O'Donnell, Guillermo (2002), "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina", en *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Juan Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (comps.), Buenos Aires, Paidós, pp. 305-336.
- _____ (2003), "Democracia, desarrollo humano y derechos humanos", en *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullell (comps.), Rosario, Homo Sapiens Ediciones, pp. 25-147.
- Olson, Mancur (1992), *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*, México, Editorial Limusa.
- Panfichi, Aldo (coord.) (2002), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo de Cultura Económica.
- Paredes, Carlos (2004), Introducción: lineamientos para el desarrollo del mercado interno en base al progreso de la pequeña producción campesina, Cusco, Federación Departamental de Campesinado del Cusco (La Escalera del Progreso), mimeo.
- Pateman, Carole (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ramírez, Augusto y Butteler, Oscar (2003), Proceso de formulación del presupuesto participativo 2004: Curahuasi; informe final, Carahuasi, mimeo.
- Red Perú (2001), *IV Encuentro nacional de la Red Perú: descentralización, concertación y democracia participativa*, Lima, Red Perú.
- REMURPE (Red de Municipalidades Rurales del Perú) (2003), *II Encuentro nacional de la Red de Municipalidades Rurales del Perú*, Lima, Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional.
- Remy, María Isabel (2003), Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones; borrador, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, mimeo.
- Ruíz Rosales, Maximiliano (1999), "La concertación para el desarrollo local y regional en Piura", en *ONG, concertación y desarrollo local*, Lima, Centro Peruano de Estudios Sociales, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción.
- Sartori, Giovanni (1992), *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Editorial.
- Smelser, Neil (1989), *Teoría del comportamiento colectivo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Tanaka, Martín (comp.) (1999), *El poder visto desde abajo: democracia, educación y ciudadanía en espacios locales*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- _____ (1999), *La participación social y política de los pobladores populares urbanos: ¿del movimientismo a una política de ciudadanos? El caso de El Agustino*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (Documento de Trabajo; N° 100).
- _____ (2001), *Participación popular en políticas sociales: cuándo puede ser democrática y eficiente, y cuándo todo lo contrario*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (Colección Mínima; N° 44).
- Tanaka, Martín y Zárate, Patricia (2000), *Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Távora, Gerardo (1999), *Concertación y gobierno local: la mesa de concertación de la provincia de Huanta*, Lima, Servicios Educativos Rurales.
- Tocón Armas, Carmen (1999), *Entre ollas y cucharones: movimiento social o movimiento de base?*, Chimbote, Asociación la Casa de la Mujer.
- Touraine, Alain (1987), *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*, Santiago, OIT. Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe.

- Tumi Quispe, Jesús (2004), “Balance de experiencias de planes concertados y presupuestos participativos”, en *Revista Concertando*, N° 5, Lima, marzo, pp. 24-30.
- Urrutia, Jaime (2001), “Espacio, poder y mercado: preguntas actuales para una vieja agenda; ponencia de balance”, documento presentado en SEPIA XI “Perú: el Problema Agrario en Debate”, Seminario Permanente de Investigación Agraria, CARE, Puno, octubre.
- Varillas, Walter (2004), “Propuesta de sistema político local para la participación y la concertación”, Lima, Centro IDEAS, Red Perú (Documento de Trabajo).
- Vigil, Nila y Zariquiey, Roberto (eds.) (2003), *Ciudadanías inconclusas: el ejercicio de los derechos en sociedades asimétricas*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Sociedad Alemana de Cooperación Técnica.
- Zárate Ardela, Patricia (2002), “Percepción ciudadana sobre el proceso de descentralización del Estado: una aproximación cualitativa”, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (Documento de Trabajo; N° 122).
- Zevallos Aguilar, Emma (2001), *¿La política?: percepciones y conductas políticas en mujeres y varones rurales*, Lima, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.

La efectividad de las instituciones en la lucha contra la corrupción: la estrategia de los Pactos de Transparencia en Colombia *

Jacques Merat y André-Noël Roth Deubel

Introducción

North (1993: 16) define las instituciones “como las limitaciones que los humanos se imponen a sí mismos”. Sin ellas, la lucha de los individuos para la promoción de sus intereses, a menudo opuestos, podría implicar el uso sistemático de medios violentos y hacer de la sociedad humana un lugar poco recomendable.

Las sociedades humanas han pasado por diferentes tipos de regímenes, cada uno con un conjunto de reglas propias. La sociedad medieval occidental definió reglas para regular las interacciones entre tres categorías exclusivas de personas: la nobleza, el clero y el campesinado. La sociedad colonial igualmente definió reglas para regular las interacciones entre los colonizadores y los colonizados. Los regímenes democráticos a su vez definieron reglas que deben asegurar la vigencia del concepto de ciudadanía, con el desarrollo de instituciones que permiten la participación política, las libertades civiles, y un mínimo de garantías económicas para todas y todos.

Las instituciones formales, el régimen oficial, siempre coexisten con instituciones informales. North (1993: 17) usa el término de “limitaciones informales” para designar las “costumbres, tradiciones y códigos de conducta resistentes a las políticas deliberadas”, y que implican cierta coerción garantizando así su observancia. Añade North que las limitaciones informales “no solamente conectan el pasado con el presente y el futuro, sino que nos proporcionan una clave para explicar la senda del cambio histórico”.

Es en este marco teórico general que este artículo quiere presentar los esfuerzos de lucha contra la corrupción en el contexto violento colombiano, particularmente en zonas periféricas tal como el municipio de Tumaco, situado en la costa pacífica del Departamento de Nariño (Sur occidente de Colombia). La definición que hace Transparencia Internacional de la corrupción como “el abuso de un poder delegado para fines privados”¹ sin duda puede entenderse en Colombia en referencia a la dificultad de muchos para aceptar las reglas del juego democrático. Como dato adicional, en el caso de Colombia, nos parece pertinente señalar que, según el Banco Mundial (World Bank, 2002: 932), la sociedad colombiana sería más consciente del problema de la corrupción que los países vecinos, esto a pesar de tener menos problemas de corrupción tradicional² que estos países. En cambio, Colombia aparece en peor posición que sus vecinos en cuanto a la captura del Estado por poderosos grupos económicos, quienes financian generosamente campañas políticas con el fin de orientar la definición de leyes y las decisiones administrativas a su favor. Los narcotraficantes, los grupos paramilitares y los grupos guerrilleros ocuparían un lugar crecientemente importante en este tipo de corrupción (World Bank, 2002: 936).

En su primera sección, este artículo propone una mirada a la violencia en relación con la realidad institucional del país. La segunda sección propone, en muy grandes líneas, lo que podría ser una estrategia de intervención acorde con esta realidad institucional. La tercera sección enfatiza la importancia de la sociedad civil en todo proceso de fortalecimiento institucional. La cuarta sección presenta criterios clave para una participación constructiva de la sociedad civil. La quinta sección presenta una iniciativa colombiana de fortalecimiento institucional: los Pactos de Transparencia, los cuales implican tanto al gobierno central, los entes descentralizados como a la sociedad civil a nivel local. Se trata de una estrategia que, por los resultados alcanzados hasta ahora, parece muy prometedora para la historia de la participación en Colombia. Finalmente, la sexta sección ilustra la aplicación de un pacto de transparencia en el municipio colombiano de Tumaco, el cual se ha caracterizado por sus altos

* Recibido: 18-05-2006. Aceptado: 09-08-2006.

niveles de corrupción y la presencia de actores armados irregulares.

1. Mirar el conflicto desde la *informalización competitiva*

Colombia lleva muchos años de violencia, a tal punto que el estado de violencia parece ser como el estado “normal” del país. Sin embargo, para muchos de los que han trabajado en zonas violentas, es evidente que la violencia se ha ido transformando con el pasar del tiempo.

Las metas políticas iniciales de los grupos alzados en armas tal vez ya no son tan prioritarias, por lo menos en su quehacer diario, mientras toman mayor importancia metas en términos de obtención de recursos económicos. Con frecuencia, se trata de defender estructuras económicas clandestinas ligadas al control territorial para la producción de estupefacientes y a prácticas de extorsión de recursos fiscales y presupuestales de los entes territoriales y de los ingresos de la economía privada local.

Aunque la siguiente hipótesis esté lejos de ser totalmente comprobada, nos parece válido tomarla en consideración: si en las organizaciones (privadas, públicas o clandestinas) la autoridad se ejerce básicamente mediante el control sobre la movilización y la distribución de recursos y beneficios (salarios, perspectivas de carrera, reputación), resulta que, en los lugares de producción de estupefacientes y de extorsión de recursos públicos, es decir a nivel local, los fuertes nexos existentes entre organizaciones de narcotraficantes, grupos alzados en armas y alcaldes controlando recursos fiscales restan potencialmente autoridad o capacidad de mando a los dirigentes o representantes nacionales de estos mismos grupos. Es así muy posible que las decisiones relativas a las transacciones de estupefacientes y la extorsión de recursos fiscales sean tomadas por los actores locales, es decir por las personas que estén al mando a nivel local. De modo que los grupos armados y las organizaciones delictivas “locales” ganan así autoridad en relación con los cuadros de nivel nacional. Para los grupos armados locales, que están constituidos frecuentemente por jóvenes de bajo nivel escolar para quienes las motivaciones consisten en lograr ganar un buen sueldo y ser reconocidos socialmente, lo importante es que se mantenga la situación tal cual, porque es más provechosa que cualquier otra alternativa. Los mandos medios que los dirigen directamente tienen un fuerte interés en el control de los territorios y en la acumulación de propiedades. Entonces, los cuadros políticos o dirigentes de nivel nacional, ya no tendrían otro papel que el de defender la continuación de la situación de violencia a través de su apología y justificación. Si no defienden las acciones de las estructuras económicas ilegales, podrían simplemente ser puestos de lado. Su utilidad dependería estrechamente de su capacidad de apología y justificación en los diferentes escenarios de opinión (sociedad civil colombiana, actores internacionales). Si esta hipótesis es cierta, el centro de gravedad del poder en las organizaciones ilegales se habría desplazado hacia lo local.

Esto pone el país en una situación que muchos consideran como compleja, pero que realmente se puede explicar de manera sencilla usando el enfoque neoinstitucionalista propuesto por Gretchen y Levitsky (2004) y basado en el desarrollo de las ideas de North (1993). Según Gretchen y Levitsky, las instituciones son las reglas y los procedimientos que estructuran la interacción social porque limitan y posibilitan el comportamiento de los actores³. Estas instituciones pueden ser formales o informales. Lo que caracteriza a las instituciones formales es que son creadas, publicitadas y defendidas por medio de canales ampliamente aceptados en tanto oficiales⁴. En cambio, las instituciones informales se constituyen mediante reglas no escritas y generalmente actúan por fuera de los canales oficiales⁵.

La permanencia en Colombia de grupos armados y de organizaciones de narcotraficantes, que mantienen un sistema económico paralelo, pone al país, sobre todo a las zonas con fuerte presencia de estas organizaciones, bajo el imperio de instituciones informales. Sus reglas, generalmente no escritas, son comunicadas e impuestas, convirtiéndose así en instituciones paralelas a las instituciones oficiales.

Es importante anotar que las reglas informales impuestas por los actores ilegales se interconectan con unas reglas informales que rigen también en el seno del Estado, de forma tradicional, más en el sentido de North (1993): los funcionarios y la clase política, por ejemplo, están desde hace lustros

acostumbrados a aplicar reglas informales en la repartición de los puestos públicos o en el otorgamiento de los contratos públicos (nepotismo, clientelismo). Estas instituciones subsisten a pesar de los avances en la lucha en contra de esta informalidad tradicional durante la última década. Por lo tanto, existe el riesgo de que las nuevas modalidades de informalidad institucional se apoyen y se acoplen con los aún importantes residuos de informalidad tradicional, afectando así otra vez las instituciones formales.

Gretchen y Levitsky (2004: 728), cruzando dos variables (efectividad-no efectividad y efecto divergente-efecto convergente), proponen una tipología de las instituciones informales. El primer tipo de instituciones es complementario a las instituciones formales efectivas. El segundo tipo está conformado por las instituciones informales que se “acomodan” con instituciones formales efectivas. El tercer tipo incluye las que sustituyen a instituciones formales inefectivas, y en el cuarto tipo están las que compiten con instituciones formales inefectivas (ver Tabla N° 1). La efectividad o no-efectividad de las instituciones formales, compuestas por el conjunto de normas y mecanismos para su cumplimiento, depende precisamente de la capacidad de los canales oficiales para imponer el cumplimiento de sus reglas.

Tabla N° 1

Impacto. La institución informal es:	Las instituciones formales son efectivas	Las instituciones formales NO son efectivas
Convergente	<p><i>Tipo 1. Complementariedad:</i> Una institución informal, como es el deber de ayuda recíproca entre vecinos en barrios populares, puede ayudar a la Alcaldía de Bogotá a obtener el pago voluntario del impuesto predial (institución formal efectiva en Bogotá), porque la gente está acostumbrada a sacrificar parte de sus recursos para lograr un beneficio compartido de manera colectiva. El pago del impuesto predial posibilitará, por ejemplo, la construcción de una escuela en el barrio.</p>	<p><i>Tipo 3. Sustitución:</i> Las campañas de limpieza social organizadas por comerciantes son una institución informal sustitutiva, dada la ausencia de una policía efectiva en muchas ciudades y barrios de Colombia. Aunque la manera no es convergente con el marco legal, el efecto, el orden público, sí lo es. Este tipo de instituciones informales desaparecerían sin problemas en caso de una mayor efectividad de las instituciones formales.</p>
Divergente	<p><i>Tipo 2. Acomodación:</i> La influencia de los ex-presidentes en el nombramiento de los candidatos oficiales de los partidos políticos colombianos tradicionales a las elecciones presidenciales es una institución informal que ha permitido a las familias dirigentes históricas no perder su dominio a pesar de la obligación de pasar por elecciones. El caso de la acomodación se da para provocar efectos no abiertamente aceptados según las instituciones formales, pero sin violar estas últimas. Se mantiene porque finalmente es casi normal. Eso sucede, por ejemplo, cuando la evolución institucional formal es más rápida que la evolución de las relaciones de poder históricas y las prácticas correspondientes. En este caso, el “dedazo” de los ex-presidentes coexiste amablemente con una institución formal efectiva: las elecciones presidenciales sujetas al sufragio universal.</p>	<p><i>Tipo 4. Competición:</i> La famosa regla del 10% de comisión personal aplicada por ciertos gobernantes sobre los contratos públicos es una institución informal divergente con las instituciones formales. Las instituciones formales prevén que los funcionarios son servidores públicos, y que de ninguna manera los puestos públicos deben servir para el enriquecimiento personal. Otro ejemplo es el caso de las “vacunas” cobradas por los grupos alzados en armas. El impacto de este tipo de instituciones informales es fundamentalmente divergente en la medida que socavan principios constitucionales como la equidad, la prohibición del abuso de poder o la sumisión del poder armado al poder civil. La compra de votos y la distribución de puestos públicos a seguidores de miembros de la rama legislativa a cambio de la aprobación de leyes son otros casos de este tipo, esta vez bajo la figura del <i>clientelismo</i>. El problema de estas instituciones informales competitivas es que no desaparecerían automáticamente en caso de fortalecimiento de las instituciones formales, ya que sus defensores tienen intereses y posiciones importantes, y son capaces de mantenerlas vigentes.</p>

Fuente: Adaptación con ejemplos propios a partir de la tipología de Gretchen y Levitsky (2004:728).

Nos parece que en Colombia, y con mayor frecuencia en las zonas de conflicto, nos encontramos con el caso de instituciones informales que compiten con instituciones formales no efectivas. En algunos casos nos parece que se podría postular la presencia de instituciones informales sustitutivas, es decir convergentes con lo buscado por las instituciones formales y aceptadas por la colectividad; por ejemplo cuando los grupos ilegales alzados en armas cobran “vacuna” a empresas de extracción de recursos naturales para invertirla en lo social, porque el Estado no lo hace a pesar de estar previsto en la ley, o porque puede ser percibido como justo hacerlo (estilo “El Zorro”). Existe también cierta convergencia y aceptación colectiva en el caso de las llamadas labores de limpieza social, por medio de las cuales “se remedia”, de manera informal y brutal, el asedio de la delincuencia común. Sin embargo, en el caso de las “vacunas”, el uso de los recursos obtenidos para fines sociales no es muy común. Generalmente su destino es el mantenimiento de cuerpos armados y rentas personales sin objetivos sociales palpables. El efecto de estas vacunas “institucionalizadas” no puede ser considerado como convergente y sustitutivo a un impuesto cuyo fin sería la redistribución a través de la inversión en bienes colectivos. Es divergente a los efectos buscados por las instituciones formales que prohíben el enriquecimiento mediante el uso de la amenaza (la extorsión) como condición para una convivencia pacífica.

De acuerdo con lo precedente, postulamos que Colombia vive una situación en la cual grupos minoritarios logran provocar mediante instituciones informales competitivas unos efectos divergentes, en detrimento de las instituciones formales previstas para sostener un proyecto de nación aceptado por las mayorías. La presencia de una fuerza de coerción armada y de importantes recursos económicos facilita el mantenimiento de estas instituciones informales competitivas y hace que la búsqueda de la efectividad de las instituciones formales sea particularmente difícil.

2. Las estrategias pertinentes

Ahora bien, es claro que el conflicto tiene también una dimensión estructural. Por ejemplo, los niveles de desigualdad crean tensiones importantes. Disponer de más oportunidades educativas sería indispensable. Solamente en la medida en que la juventud esté más preparada se logrará escapar al círculo vicioso de la vinculación de la juventud a grupos armados que organizan circuitos económicos informales basados en la extorsión y la clandestinidad, lo que refuerza las instituciones informales competitivas y debilita las instituciones formales. Está comprobado estadísticamente que existe una relación entre mayor nivel de educación de los hombres jóvenes y reducción de la probabilidad de su vinculación a grupos armados (Collier y Hoeffler, 2002). Está también comprobado que una mejor educación permite un mayor crecimiento económico (Hoogeveen y Schipper, 2005).

Por lo tanto, lograr revertir la tendencia a la *informalización competitiva* requiere la puesta en marcha de un conjunto de medidas coordinadas. Esfuerzos aislados, sin coordinación, tienen poco impacto. Por ejemplo, el trabajo hacia la preparación y organización de diálogos de paz sólo puede ser exitoso cuando exista previamente, en las zonas dominadas por sistemas económicos informales respaldados con armas, no sólo un esfuerzo significativo para imponer el cumplimiento de las leyes por medio de un cuerpo armado oficial, sino que, al mismo tiempo, se pueda contar con una administración civil eficaz y eficiente, que use los recursos de inversión social de manera óptima y en el interés de los ciudadanos. Sin esta coordinación, se corre el riesgo de invertir inútilmente muchos esfuerzos en diálogos de paz. No puede haber paz sin una política de seguridad coordinada con una administración pública y una política social efectivas.

Consideramos que en Colombia se podría obtener muchas “ganancias” únicamente con una mejora en el funcionamiento del Estado (Kaufmann ...[et al], 1999). Reformas formales al marco de distribución y redistribución de los recursos no son absolutamente necesarias. Solamente con mejorar el cumplimiento del marco constitucional y legal actual se permitiría enormes avances en términos de oportunidades para la población pobre. No es necesaria una nueva constitución, sino avanzar en el

cumplimiento de la actual. Dicho de otro modo, es más importante mejorar el cómo que el qué. Esto es particularmente importante, teniendo en cuenta la reconocida urgencia de una mejor optimización de los recursos utilizados en las políticas sociales en América Latina (CLAD, 1998: 11).

3. El espacio para la sociedad civil

Hoy en día, el papel primordial jugado por la sociedad civil en los procesos de desarrollo es innegable. Su rol en el fortalecimiento de las instituciones formales -otra manera de definir la gobernabilidad- es sumamente importante⁶. Putnam (1992) publicó uno de los primeros estudios, y el más reconocido, sobre el papel de la sociedad civil en el desarrollo social y económico, tomando el caso del desarrollo de Italia del Norte (hoy una región con gran capacidad industrial), comparándolo con el de Italia del Sur (relativamente subdesarrollada). El autor considera que el mayor desarrollo de Italia del Norte se debe a la naturaleza de la sociedad civil y al control que ejercía sobre el funcionamiento del Estado. En pocas palabras, en Italia del Norte han existido muchas asociaciones gozando de cierta autonomía⁷ frente al gobierno y a los partidos políticos mayoritarios, reflejo de una economía dinámica liderada por una multitud de pequeñas y medianas empresas, que han exigido al gobierno, a los partidos políticos dominantes y a los funcionarios públicos un buen nivel de cumplimiento con las instituciones formales. Al contrario, en Italia del Sur, la sociedad civil ha sido débil, con pocas asociaciones autónomas y activas, resultando un paisaje dominado por las prácticas clientelistas de los gobernantes, enriqueciéndose por medio de la corrupción e incapaces de convertirse en aliados en procesos de desarrollo. Con un mismo marco institucional formal (el del Estado italiano), el estudio señala dos caminos muy diferentes, poniendo en evidencia el papel decisivo de la sociedad civil. Otro estudio importante es el de Grootaert y Narayan (1999). Demuestra que, por medio de un análisis comparativo en cuatro municipios bolivianos, cuando la sociedad civil es fuerte⁸, existe mayor capacidad del Estado para producir o regular bienes y servicios públicos. Por lo tanto, hay evidencias de que el papel de la sociedad civil se relaciona con una evolución de las instituciones informales hacia la complementariedad con las instituciones formales.

El papel positivo de la sociedad civil se puede entender como un aporte a la producción y protección de bienes y servicios públicos. Estos tienen la característica de que no pueden ser administrados a la manera de los bienes y servicios de la economía mercantil. Esto es así por varias razones que no detallamos aquí, pero que tienen que ver, entre otras, con la imposibilidad de negar su acceso (por ejemplo, el oxígeno es para todos, o la seguridad nacional es inevitablemente para todos los nacionales) o por su importancia constitucional para la sociedad (la educación para todos o la libertad de emprender, por ejemplo).

Entendemos por sociedad civil las asociaciones sin ánimo de lucro e independientes del Estado, constituidas legalmente o no, cuyo fin es la obtención, la producción o la defensa de bienes y servicios públicos. Es importante entender que, por ejemplo, los gremios empresariales pueden ser sociedad civil en determinados momentos y en otros no. Cuando influyen a los parlamentarios para obtener del gobierno el desarrollo de la infraestructura de transporte en el territorio nacional, los gremios empresariales luchan para la obtención de un bien público y consideramos que el gremio pertenece a la sociedad civil. Pero cuando estos gremios presionan a los funcionarios públicos para la obtención de un contrato de construcción de viviendas subsidiadas, ya no pertenecerían a la sociedad civil, porque luchan para la realización de un beneficio privado. Por otra parte, por encima de los gremios empresariales, las leyes, procedimientos y acciones estatales que permiten el buen funcionamiento del mercado son un bien o un servicio público que enmarcan la acción privada de las empresas.

Los partidos políticos igualmente pueden o no ser considerados como participantes de la sociedad civil. Cuando definen y promueven un programa político que, por ejemplo, contiene entre otros puntos un alza del salario mínimo legal, están defendiendo un bien público, que se impondrá a todos. Pero cuando miembros de este partido político aprovechan su poder de voto en la rama legislativa para obtener puestos administrativos para sus familiares, están tratando de generar beneficios privados,

restringidos a ellos. Es precisamente por su incompatibilidad con la naturaleza de lo público que la ley prohíbe esta práctica.

La pertenencia de las ONG profesionales a la sociedad civil tampoco se debe considerar como automática. Aunque su naturaleza es la de defender o producir bienes y servicios públicos, las buenas ganancias que se puedan realizar en este sector conducen a comportamientos muy cercanos a los de empresas privadas que luchan por alcanzar una ganancia privada. El mercado de las donaciones de la cooperación internacional a la sociedad civil ha acentuado este fenómeno. Pensamos que no va en contra de la naturaleza cívica de las ONG el tener profesionales pagados. Pero sí, se salen del marco que proponemos cuando las ONG son vehículos para captar y desviar fondos públicos.

El papel de la sociedad civil en Colombia ha sido clave, por ejemplo, cuando organizaciones civiles propusieron a los ciudadanos votantes en la elección presidencial de 1990 que manifestaran su voluntad de que se convoque a una Asamblea Constituyente por medio de una papeleta depositada en las urnas. El respaldo masivo de los votantes a favor de esta iniciativa fue determinante para que el gobierno convocara a la Asamblea Constituyente. El resultado fue la ampliación de los deberes del Estado frente a la producción de bienes y servicios públicos, y cambios en las reglas que enmarcan el acceso al poder político, permitiendo de paso la desmovilización de un grupo armado políticamente comprometido, el M-19. Se trata, este caso, de un ejemplo espectacular porque consistió en una reforma de las instituciones formales particularmente importante.

Queremos sin embargo reiterar que la problemática prioritaria actual que hemos identificado es la poca efectividad de las instituciones formales existentes frente a instituciones informales competitivas. Pensamos que lo importante reside en la efectividad de la regla formal más que en la regla formal en sí, pues las reglas formales existentes en Colombia son, por lo general, ampliamente democráticas y aceptables. En consecuencia, lo que nos interesa principalmente es que funcionen mecanismos que permitirían mejorar el cumplimiento de las reglas. Por eso, nos parece particularmente importante el papel que la sociedad civil puede jugar por medio del llamado control social de las actividades del Estado, bien sea frente al comportamiento de la fuerza pública o frente al comportamiento de los gobiernos locales, siendo ambos actores determinantes en el conflicto por su presencia y poder de incidencia en lo local. En esto coincidimos con el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) cuando enfatiza que el control de la población sobre la burocracia es lo que asegura las ganancias inmediatas mayores para aquella (CLAD, 1998: 17).

4. Criterios importantes para la participación eficaz de la sociedad civil

Ackerman (2005) señala criterios importantes que hacen más o menos eficaz el papel de la sociedad civil en el fortalecimiento de las instituciones formales. El primer criterio consiste en determinar hasta qué punto las iniciativas de control de la sociedad civil sobre la actividad estatal apuntan solamente a castigar funcionarios por no aplicar las reglas formales, o si, por el contrario, buscan también recompensar actuaciones de acuerdo con el buen cumplimiento de las reglas formales. En la medida en que las iniciativas de la sociedad civil proveen también incentivos para los funcionarios, aquéllas serán más fácilmente aceptadas y más constructivas. Los incentivos provistos por la sociedad civil a los funcionarios no son necesariamente de tipo material, aunque se podría concebir un sistema de promoción y remuneración de los funcionarios que tendría en cuenta la opinión de la sociedad civil. Los incentivos pueden ser también inmateriales y tocar la esfera del prestigio y de la autoestima. Es probable que un fuerte respaldo de la sociedad civil a los funcionarios que cumplen con su deber les permita fortalecer su posición en el aparato estatal. Las recompensas inmateriales y materiales se pueden complementar. La fuerte cultura de oposición y de desconfianza hacia la burocracia pública que existe en Colombia, y que hace ver al funcionario como un enemigo o un obstáculo, no favorece el camino hacia la mayor efectividad de las reglas formales. Alianzas entre actores de la sociedad civil y funcionarios virtuosos podrían empezar a transformar de manera positiva la relación Estado-comunidad.

Un segundo criterio es el grado de institucionalización de la participación de la sociedad civil. Muchas iniciativas de la sociedad civil se enmarcan en una “cultura del evento”⁹, constituidas por series discontinuas de talleres y mesas de concertación, pero sin que estos eventos estén incluidos en un marco legal y organizativo estatal que asegure una incidencia a largo plazo de la sociedad civil. Si estos eventos movilizan muchas energías, no son necesariamente eficaces como instrumentos de control de la actividad del Estado. Dependen siempre de la buena voluntad de los funcionarios de participar en ellos (Ackerman, 2005: 17), o bien sólo son tenidos en cuenta si los funcionarios piensan que pueden instrumentalizarlos para sus fines. La institucionalización de la participación implica obligaciones para los funcionarios y da mayores garantías de eficacia. En Colombia, la Constitución de 1991 y las leyes que siguieron han brindado numerosos mecanismos institucionales de participación. A nivel local existen, por ejemplo, los comités de veeduría, los comités municipales de desarrollo rural, los comités municipales de planeación, etc. Son espacios reconocidos por la ley. La participación de estos comités en los procesos administrativos estatales es obligatoria. Por ejemplo, los planes de desarrollo municipales deben ser concertados con los comités municipales de planeación. Sin embargo, estos espacios son, a nuestra manera de ver, o subutilizados o a veces cooptados por algunos actores. Pensamos que sería deseable que, eventualmente con la ayuda de la cooperación internacional, la sociedad civil se preocupe más por apropiarse de estos espacios de participación.

Un tercer criterio es la profundidad de la participación o del control social. A menudo, las iniciativas de la sociedad civil no logran incidir en los mecanismos complejos de toma de decisión y de operación del aparato estatal. Se quedan en la superficie. Las reglas formales de formulación y ejecución de los presupuestos públicos son particularmente complejas. Para incidir eficazmente se requiere entender los límites presentes, las diferentes etapas del proceso, el papel de los distintos niveles y departamentos del aparato estatal, y entender también los numerosos procedimientos que garantizan los controles internos en la fase de ejecución. Iniciativas excesivamente superficiales y meramente reivindicativas de la sociedad civil pueden incluso contribuir a la violación de las reglas formales. Ha sido demostrado (Norton y Elson, 2002: 18) que fuertes peticiones de derechos que no tienen en cuenta las restricciones fiscales pueden favorecer prácticas clientelistas, y terminan generando violaciones a las reglas formales en las cuales se deben enmarcar la captación y la ejecución de los recursos. Estas prácticas contrarias a las reglas ocurren cuando los funcionarios satisfacen solicitudes insistentes ejercidas por grupos de presión sin que haya contrapesos. Incidir de manera eficaz para el cumplimiento de las reglas formales requiere mucha preparación y madurez (que tal vez podríamos también llamar *espíritu cívico*) por parte de la sociedad civil. Es solamente una vez que las organizaciones de la sociedad civil logran insertarse de manera pertinente en las complejas dinámicas estatales que ganan reconocimiento, confianza en sí mismas y poder para aportar a la construcción de lo público (Norton y Elson, 2002: 37). En Colombia son muchos los anhelos de participar en lo público, pero con frecuencia dominan iniciativas a las cuales les faltan conocimientos y aceptación más amplios del “estado del Estado” y de sus modos formales de operación. La participación se limita, a menudo, a establecer listas de deseos o de agravios.

El cuarto y último criterio es el grado de inclusión de las iniciativas de participación y control social. Por grado de inclusión se entiende qué tanto la participación involucra a amplios sectores de la población, y más precisamente, desde nuestra perspectiva, a los sectores menos favorecidos. Ocurre que a menudo, hacer participar a ONGs “de buena conducta”, profesionales de la clase media y políticos del “centro”¹⁰ es más fácil que hacer participar a las “masas” o al “pueblo”. Es igualmente más fácil obtener la participación cuando se pertenece a la misma clase social que los funcionarios y se comparte una visión del mundo y comportamientos culturales similares. Pero la participación y el control social sólo serán eficaces para los intereses de los más pobres cuando ellos mismos puedan ser actores. Claramente, debido a las barreras culturales y cognitivas, hacer realidad esta participación es muy complejo. Por lo menos, es aconsejable no tomar como asegurada de antemano la representatividad de las ONGs, y verificar periódicamente la calidad de su servicio a las poblaciones

que dicen servir. Los funcionarios, por su parte, deben aprender a dialogar con personas que no pertenecen a su clase social. Igualmente, se debe aprender a tolerar las diferencias políticas, pues por encima de ellas se trata de lograr consensos y cooperación para la efectividad de unas instituciones formales. En Colombia pensamos que existen ciertos sesgos en la participación; hay problemas con la representatividad de las ONGs y, sobre todo, existe una cultura política excesivamente radical (y, por lo tanto, generalmente excluyente) que tiende a reducir la participación política a la movilización de “hinchadas” o “barras” (Roth, 2006: 194), a veces envueltas en discursos políticos nacionalistas o desarrollistas, o en discursos en defensa de derechos humanos, sociales y económicos, que sirven en la práctica para reforzar el *statu quo* y a instituciones informales competitivas divergentes, como el patrimonialismo y el clientelismo.

Somos conscientes que, en la práctica, el cumplimiento de todos estos criterios es una tarea muy compleja. Además, reconocemos que, en algunos casos, las iniciativas no institucionalizadas, es decir las acciones directas, tienen más efectividad que la participación en las instituciones formales. El problema se presenta cuando se piensa que este modo de acción o de participación *espectacular* es el único válido. Asimismo, es particularmente difícil combinar un control social profundo con un control social incluyente. De hecho, estos criterios constituyen una descripción de interacciones ideales entre la sociedad y el Estado. Pensamos que pueden ser usados como referentes o como un tipo ideal, en términos weberianos, para guiar el diseño de iniciativas para la construcción de lo público, tanto desde las instituciones públicas o estatales como desde la sociedad civil y sus organizaciones.

5. Los Pactos de Transparencia: un caso de control social institucionalizado, profundo e incluyente de la gestión pública y que provee recompensas

a. Ubicación y descripción de los Pactos de Transparencia

La corrupción administrativa es síntoma de la mayor debilidad de la institucionalidad formal en relación con la fuerza de instituciones informales competitivas (divergentes). Frente al dominio creciente en las regiones colombianas de estas instituciones informales competitivas, teniendo como consecuencia la desviación y la gestión clientelista de importantes recursos fiscales como las transferencias y las regalías, el gobierno nacional colombiano puso en marcha en el 2003 un programa para prevenir el fenómeno de la corrupción con la ayuda de la sociedad civil: los Pactos de Transparencia¹¹. Estos son impulsados por el alto nivel de gobierno, desde la Vicepresidencia de la República. Son, en esencia, una iniciativa que busca orientar y movilizar la sociedad civil a nivel local y regional en tareas de control social con el fin de mejorar el desempeño de las entidades descentralizadas y, en particular, de las administraciones municipales.

Los Pactos de Transparencia son acuerdos de voluntades suscritos por las cabezas de entes descentralizados, de una parte, y, de la otra, por organizaciones representativas de la sociedad civil. La autoridad que suscribe un pacto se compromete a autorizar y facilitar el acompañamiento de la ciudadanía para verificar el cumplimiento de sus obligaciones y garantizar la publicidad de las actuaciones públicas. Las organizaciones de la sociedad civil conforman un Comité de Seguimiento con el fin de monitorear y evaluar el cumplimiento de los compromisos firmados por la autoridad. El Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción nombra asesores para apoyar y servir de interlocutores a los Comités de Seguimiento.

Antes de entrar a examinar el contenido de los Pactos de Transparencia vale la pena precisar que la corrupción administrativa a nivel local tiene importantes impactos negativos sobre las posibilidades de desarrollo y de reducción de las desigualdades. Los gobiernos locales en Colombia son, por ejemplo, responsables de la ejecución de los recursos correspondientes a la educación escolar primaria y secundaria, elemento clave para la inclusión económica de la población. Son igualmente responsables por la ejecución de los recursos de salud para la atención en los niveles uno y dos, que satisfacen las necesidades básicas de la población más pobre. De igual manera, las obras de infraestructura y la gestión de los servicios públicos en el ámbito del saneamiento básico están a cargo de los gobiernos

locales.

Experiencias similares a los Pactos de Transparencia en otros países han dado resultados espectaculares. Por ejemplo en Uganda, un estudio del Banco Mundial en 1991 puso en evidencia que de las transferencias del gobierno central a los gobiernos provinciales destinadas a escuelas rurales, sólo el 30% llegaba efectivamente a estas escuelas (Norton y Elson, 2002: 27). Según Heimans (2002: 20), tal vez por sus limitaciones de personal y de comunicación, el gobierno central no se daba cuenta de esta situación. El gobierno ugandés decidió implementar, en el marco de su sistema de seguimiento del gasto público¹², las siguientes medidas: publicar las transferencias a las escuelas en periódicos y radios locales; pedir a las escuelas que publiquen en tableros las transferencias recibidas a fin de cada mes; fortalecer las leyes que permiten el acceso del público a las informaciones; obligar a los municipios a consignar las transferencias a la educación en cuentas bancarias abiertas por cada escuela. En 1995 se pudo evidenciar que el 90% de los recursos llegaba a las escuelas. Estas medidas sencillas y de bajo costo lograron cambiar las relaciones de poder entre ciudadanos y gobiernos locales, fomentando en estos últimos una mayor cultura de rendición de cuentas y de servicio al público.

Los Pactos de Transparencia en Colombia ambicionan el mejoramiento del desempeño del sector público por medio de la publicidad y la circulación de la información. Liderados por las cámaras de comercio, las cuales, según una encuesta de percepción de la población colombiana realizada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2005: 32), disponen de un importante capital de confianza, se crearon Comités de Seguimiento en las localidades, conformados por organizaciones de la sociedad civil. La misión de estos Comités es la de hacer cumplir los compromisos de transparencia firmados por las autoridades superiores de los entes descentralizados. En el caso de los municipios, los alcaldes firman los siguientes compromisos (lista no exhaustiva):

En el ámbito general:

- Dar a conocer al Comité el estado en el cual han recibido el municipio de la precedente administración, en forma suficientemente detallada por medio de una metodología elaborada por la Escuela de Alto Gobierno de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
- Publicar en medios masivos de comunicación los beneficiarios de los subsidios en salud, educación y servicios públicos, así como publicar la metodología utilizada para identificar los beneficiarios (encuesta SISBEN y estratificación socio-económica).
- Implementar en la alcaldía y dar a conocer mecanismos de recepción, trámite, seguimiento y respuesta a peticiones, quejas y reclamos de la ciudadanía.
- Entregar la información solicitada por las veedurías dentro de los 10 días calendario siguientes a la petición.

En el ámbito de la planeación y el presupuesto:

- Formular y ejecutar el plan de desarrollo y el presupuesto anual de inversión, en el componente de libre destinación, con participación activa de la ciudadanía.
- Dar a conocer al Comité de Seguimiento los montos y la destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones y de Regalías, dentro de los tres días hábiles siguientes a su recibo.

En el ámbito de la contratación:

- Dar cumplimiento a la publicación del pre-pliego, pliego de licitación, y fechas y lugares de realización de eventos de control social de la actividad de contratación; dar respuesta a las observaciones que hagan las veedurías y ciudadanía en general. Lo anterior, en los términos del Decreto 2170 de 2002.
- Dar cumplimiento estricto a lo prescrito en el artículo 51 de la Ley 190 de 1995, haciendo las publicaciones en carteleras ubicadas en la Cámara de Comercio, en la sede de la administración municipal, en las asociaciones de profesionales, y a través de medios masivos y/o electrónicos.
- Convocar a las organizaciones de la sociedad civil para que acompañen y ejerzan el control social de los procesos de contratación, en los términos señalados en el Decreto 2170 de 2002, y acuerden y cumplan un calendario de reuniones en espacios reales y/o virtuales de interacción con las

veedurías.

En el ámbito del fortalecimiento institucional:

- Nombrar al jefe de Control Interno del municipio a través de los esquemas de meritocracia, en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública, cuando ese cargo exista, e implementar un Sistema de Control Interno en los términos establecidos en la ley y según las directrices impartidas por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

En cuanto al Comité de Seguimiento, éste se compromete a lo siguiente:

- Articular las organizaciones que representan con el fin de que hagan veeduría, acompañamiento, seguimiento y evaluación de la gestión municipal.

- Hacer seguimiento y evaluar los avances y resultados del cumplimiento de los compromisos específicos del Pacto; informar periódicamente al Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción (PPLCC) y a la ciudadanía, con copia al alcalde, y comunicar al PPLCC las contravenciones al Pacto por la administración local y la ciudadanía.

- Representar a la comunidad, en particular a las organizaciones sociales que integran el Comité, ante la administración, los organismos de control, los medios, el concejo municipal y el gobierno nacional en lo relacionado con la estrategia del Pacto de Transparencia.

- Apoyar a las veedurías o a los ciudadanos en la consecución de información cuando no reciban respuesta oportuna o satisfactoria por parte de la administración municipal.

Finalmente, los funcionarios del PPLCC se comprometen a:

- Hacer seguimiento al cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Pacto.

- Publicar anualmente un *ranking* nacional de cumplimiento de los compromisos del Pacto de Transparencia entre las alcaldías y gobernaciones que lo suscribieron.

b. Alcances y dificultades

Es claro que la sola estrategia de firmar Pactos de Transparencia no es suficiente en el contexto colombiano. Debe ser un complemento a medidas coercitivas institucionales formales para mejorar la situación de orden público, y a medidas que apunten a mejorar igualmente la efectividad de los organismos de control y de la política social. Así se creará, pensamos, un contexto más favorable para la realización de diálogos de paz y desmovilizaciones de grupos armados.

Según fuentes oficiales, los Pactos de Transparencia han permitido descubrir a tiempo actuaciones administrativas indebidas. Han funcionado como alertas tempranas, generando el “ruido” necesario para que se detenga el proceso. Esta estrategia preventiva ha sido, al parecer, eficaz.

Seguramente muchos observarán que buena parte de los compromisos adquiridos por los administradores locales elegidos por voto popular no son más que las obligaciones legales. Los Pactos no añadirían nada a sus obligaciones. En efecto, no se trata de adicionar nuevas normas a la cantidad ya existente. La estrategia de los Pactos de Transparencia consiste más bien en enfatizar sobre unas normas centrales para mejorar, de una parte, la circulación de la información entre gobierno y sociedad civil y, de otra parte, la efectividad de la acción estatal. De la multitud de normas contenidas en manuales y códigos de procedimientos de uso exclusivo de los juristas y burócratas, se extraen las necesarias a la estrategia de prevención de la corrupción. También se trata de ganar en efectividad por medio de una actitud proactiva, que sea la expresión de una voluntad política extendida de un cuerpo especializado de funcionarios y de miembros activos de la sociedad civil. La actitud proactiva hacia la efectividad consiste en hacer cumplir las normas por persuasión previa, y no esperar su violación para empezar luego un proceso demasiado largo y tortuoso de sanción a su autor y reparación a los afectados. Es fundamentalmente una estrategia “*soft*”, constructiva, persuasiva y preventiva en ámbitos institucionales formales particularmente inefectivos y dominados por mecanismos informales violentos y divergentes.

Cabe recordar que el derecho a la información, si bien es reconocido formalmente, está a menudo lejos de ser respetado. Un estudio del *Open Society Institute* (Ackerman, 2005: 19) en cinco países,

demuestra que en promedio, y a pesar de la adopción de leyes para la libertad de información, sólo el 35% de las solicitudes de información son respondidas. Pero es claro que el acceso a la información es seguramente un mecanismo intermedio indispensable hacia avances en el cumplimiento de los derechos humanos (Jenkins y Goetz, 1999). Las experiencias dolorosas y frustradas de la sociedad civil en la materia, que reflejan la impotencia frente al silencio administrativo y a las tácticas de desgaste, enseñan que mejoramientos no son posibles sin contar con cierta voluntad política en el gobierno. Los Pactos de Transparencia se constituyen en una verdadera estructura de oportunidad para la sociedad civil.

El ejercicio tiene la gran virtud de capacitar tanto a la sociedad civil en asuntos de administración pública como a los mismos funcionarios locales. De un lado, el hecho de estar en la obligación de presentar información obliga a las administraciones a cumplir con los procedimientos y con la legalidad. Las solicitudes a las cuales hay que responder impulsan procesos de organización en el seno de las administraciones, tales como realizar balances del gasto al fin de cada mes, actualizar listas de beneficiarios de subsidios u organizar licitaciones públicas para la selección de contratistas. De otro lado, la obligación de rendir cuentas ataca directamente a la “cultura burocrática cerrada”¹³ vigente en muchos aparatos estatales. Igualmente, el proceso capacita a los funcionarios en destrezas socio-políticas, en el sentido de mejorar sus capacidades para comunicar y trabajar con los actores de la sociedad civil (Norton y Elson, 2002: 37).

Los Pactos de Transparencia han abierto canales de comunicación inexistentes anteriormente en la historia de la participación ciudadana en Colombia. Lo que ha cambiado son la disponibilidad y la voluntad de un órgano estatal de nivel central de cooperar de manera proactiva con la sociedad civil local. Ciertamente se debe ahondar en esta dirección. Los análisis comparativos internacionales enseñan que para arrojar beneficios esperados en términos de gobernabilidad, las descentralizaciones políticas, fiscales y administrativas que han ocurrido en América Latina en los años noventa, y en las cuales Colombia fue uno de los países pioneros, requieren el desarrollo de mecanismos efectivos de rendición de cuentas y responsabilidad pública en el ámbito local. Cuando en las localidades la sociedad civil no tiene la capacidad suficiente para exigir cuentas a los gobiernos locales, el gobierno central puede oportunamente apoyar a la sociedad civil local en activar mecanismos de control social, y así ir respondiendo a las crecientes demandas democráticas de la población (CLAD, 1998: 9).

c. Incentivos positivos, institucionalización, profundidad e inclusión

Los Pactos de Transparencia son herramientas de participación y control social potentes porque proveen incentivos positivos, son institucionalizados, profundos y, dependiendo de cómo se estructuran, incluyentes.

Ofrecen incentivos positivos a políticos y funcionarios. Los Comités de Transparencia están a cargo de evaluar el grado de cumplimiento de las alcaldías de los compromisos firmados. Los resultados de las evaluaciones son sometidos a comparación entre las alcaldías y publicados en los medios de comunicación. Los alcaldes que logran una buena evaluación ganan así credibilidad, lo que es bueno para el futuro de su carrera política. El nivel central de gobierno está comprometido a tener en cuenta los resultados de las evaluaciones de transparencia en decisiones futuras de aprobación de recursos fiscales adicionales a los municipios, lo que vincula la calidad del gobierno a las posibilidades de ampliación de los presupuestos municipales.

Los Pactos son institucionalizados en la medida que constituyen un programa del gobierno central que se aplica en todo el país. El programa tiene también el apoyo de organismos multilaterales. Es posible que en el futuro la experiencia ofrezca algunas pistas para adaptaciones o innovaciones legislativas. En la práctica, la existencia de una voluntad expresada desde el más alto nivel del Estado es imprescindible para lograr cambios en las prácticas de los entes administrativos de nivel local. En este nivel, las relaciones de poder entre sociedad civil y administraciones son a menudo muy desiguales, lo que no permite a la sociedad civil lograr encontrar medios de presión eficaces sobre la administración. Además, como ya se explicó, la sociedad local funciona acorde con instituciones

informales como el clientelismo, y a menudo, bajo la intimidación de grupos armados actuando fuera del marco constitucional. En el caso de Tumaco (ver siguiente punto), la institucionalización desde el centro fue decisiva para “dar la talla”, llamar la atención y lograr mayor efectividad en materia de control ciudadano sobre la alcaldía municipal.

Los Pactos de Transparencia son herramientas de participación profundas porque permiten que la sociedad civil pueda ejercer veeduría en tiempo real sobre los mecanismos de decisión y de operación que determinan la distribución de los recursos públicos. Por ejemplo, los Comités de Seguimiento a los Pactos se enteran de cuándo están efectivamente giradas las transferencias fiscales desde la capital a las cuentas bancarias de las administraciones locales. Pueden verificar en tiempo real los procedimientos de asignación de estos recursos a diferentes programas, proyectos y operadores. También los Comités están involucrados en el trabajo complejo de estratificación de la población vulnerable, y luego en los procedimientos de selección de los beneficiarios de los subsidios de salud (régimen subsidiado). Ya habíamos señalado que el hecho de que esta participación sea profunda obliga a las administraciones a cumplir con los procedimientos. Es un control previo, preventivo, que va a los detalles del manejo administrativo. Requiere de la sociedad civil diplomacia, diligencia y cierto nivel de entendimiento del trabajo administrativo para ayudar y no impedir el debido curso de las operaciones.

En cuanto a la inclusión, es tal vez el talón de Aquiles de los Pactos de Transparencia. En su diseño, los Comités de Seguimiento están abiertos a todos los actores de la sociedad civil que deseen participar en ellos. En la práctica, lo complejo de los asuntos tratados y la necesidad de actuar con una cierta diplomacia y respeto, para no aparecer a los ojos de los funcionarios como si fueran parte de una estrategia de la oposición política, impiden frecuentemente la participación efectiva de muchos actores. Es difícil articular la práctica de un control pertinente y técnico con la cultura del reclamo (“voice”) y de la movilización, que piden soluciones inmediatas, tal como se observa a menudo en las asociaciones de base. Este contraste hace particularmente difícil, para los organizadores de los Comités, lograr una amplia inclusión social. A veces, la actuación de líderes comunitarios es difícilmente previsible, y en ocasiones no totalmente pertinente. Toman iniciativas en solitario, valiéndose de su pertenencia a los Comités oficiales para incursionar en las administraciones, a menudo con la intención de recibir algún favor a cambio de un comportamiento menos atropellador. Tampoco es raro que las reuniones de los Comités se vuelvan escenarios para concurso de discursos, de protagonismos, de luchas por el poder de la palabra, en detrimento de un trabajo organizado y eficaz. De otro lado, es también cierto que los Comités pueden tender a cerrarse a la participación amplia por el deseo de algunos grupos privilegiados de tratar solos con la administración para hacer prevalecer sus intereses específicos más urgentes. Por estas razones, la estrategia de transparencia necesita de mediadores sociales capaces de ofrecer una participación de alto nivel técnico y conceptual, productiva e incluyente, y con una gama amplia de actores de la sociedad civil. Lograr la inclusión es, ciertamente, el desafío mayor que enfrenta la estrategia de transparencia a futuro.

6. Ejemplo de aplicación de la estrategia de los Pactos de Transparencia: el municipio de Tumaco (2004-2005)

¿Cuál era la situación inicial?

- A principios de 2004, en un Consejo Anticorrupción en la ciudad de Popayán (Cauca), el Vicepresidente de la República, Francisco Santos, declara que 7.800 millones de pesos (un dólar equivale aproximadamente a 2.400 pesos colombianos) del régimen subsidiado habían desaparecido en el municipio de Tumaco (casi la mitad del presupuesto anual de este rubro, destinado a cubrir la salud básica de más de 100.000 personas de bajos recursos).

- En 2004, la Contraloría Nacional, ante solicitud de la Pastoral Social de Tumaco, pone a disposición un informe sobre sus actividades de control en el municipio de Tumaco durante el período 2002-2003. Resaltan algunos ítems de este informe:

- La parte rural del municipio está muy afectada por la corrupción, en donde azota el conflicto y los campesinos no tienen alternativa a la coca. Contratos tan importantes como construcción de carreteras, descontaminación de ríos, construcción y mejoramiento de acueductos o distribución de materiales escolares han sido mal ejecutados.

- El manejo de recursos del importante programa de prevención y tratamiento de la malaria es objeto de desviaciones masivas.

- No existía informe sobre el manejo de las transferencias de salud y educación de 2002; tampoco sobre transferencias y regalías del 2003. No se sabía nada de la ejecución de casi todo el presupuesto municipal (más de 40 mil millones de pesos, para unos 150.000 habitantes).

¿Cómo se desarrolla el Pacto de Transparencia?

- La Pastoral Social diocesana busca activar mecanismos de control (solicitud a la Contraloría Departamental y a diversas organizaciones, tales como el PNUD; a ONGs presentes en Tumaco como ARD, Plan Internacional y Cordeagropaz; y a gremios como FENALCO, Federación Nacional de Comerciantes.

- Visita de los funcionarios del Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción a Tumaco, a principios de 2004. Alianza entre la Cámara de Comercio, la Pastoral Social y los funcionarios, con el fin de implementar el modelo de Pacto de Transparencia en Tumaco.

- Incidencia sobre la dinámica electoral municipal de julio y agosto de 2004, haciendo firmar a los candidatos a la Alcaldía una promesa de suscripción pública del Pacto. Intenso trabajo con los medios de comunicación locales.

- Suscripción del Pacto por parte del alcalde electo, Nilo del Castillo Torres, el 18 de agosto de 2004, día de su posesión.

- Hasta marzo de 2005, el Comité de Seguimiento del Pacto (encargado de evaluar el cumplimiento de la administración de 15 compromisos de transparencia) mandó 38 solicitudes de información a la Alcaldía y a otras instancias tales como el Programa de Lucha Contra la Corrupción, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Protección Social, y el Ministerio de Educación. El Comité ha recibido 79 respuestas, debiendo reformularse varias de ellas por la falta de precisión. Entre las respuestas destacan ocho informes de recibo y destino de transferencias, listas de beneficiarios de subsidios y beneficiarios SISBEN, e informes sobre el proceso de contratación de mejoramiento del acueducto (importante contrato con el BID cuya ejecución no podía arrancar debido al bloqueo impuesto por el Concejo Municipal).

- La Pastoral Social aseguró la difusión semanal de un programa radial en el cual los funcionarios debían aportar información sobre su gestión. El programa ha tenido excelente audiencia y los funcionarios se vieron obligados a responder a las invitaciones (al principio querían evadirlos).

- Se organizaron varios talleres de formación dirigidos a los miembros del Comité de Seguimiento del Pacto en temas como servicios públicos domiciliarios, veedurías ciudadanas, sistema general de salud y marco legal de regalías.

- El Comité del Pacto se reunió 24 veces, con la participación de importantes actores, tales como gerentes de banco, presidente de la Cámara de Comercio, presidente de FENALCO, líderes campesinos y cívicos. La Pastoral Social se aseguró la Secretaría del Comité. Se creó un archivo oficial. El Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción ha brindado apoyo continuo a través de un funcionario.

¿Cuáles fueron los impactos?

La implementación del Pacto de Transparencia es sólo uno de los elementos, entre otros (por ejemplo, el manejo de los ingresos de transferencia por fiducia), que han permitido cambios positivos como los siguientes:

- El alcalde se hace presente en la localidad y responde a las solicitudes; asimismo, los funcionarios mantienen su presencia en las oficinas.

- El Comité, y por ende la comunidad, tiene información mensual sobre las transferencias del Sistema General de Participaciones.

- Se está estableciendo con todas las normas legales la oficina de archivo, haciéndose un gran esfuerzo para recuperar información; dicha dependencia no existía y en varias oportunidades la memoria administrativa había sido destruida por incendios.

- Se organizó una oficina de quejas y reclamos para la atención a la comunidad.

- El Comité tuvo la oportunidad de interactuar con los secretarios de despacho, de tal manera que la comunidad ha podido estar más informada sobre los programas y actividades de la administración en los diferentes sectores.

- Los salarios y los contratistas fueron pagados a tiempo y a cabalidad.

- Desvíos masivos no ocurrieron.

- El nivel nacional se comprometió más con Tumaco.

Sin embargo, para disponer de datos más completos sobre la experiencia sería provechoso llevar a cabo un estudio de impacto más riguroso.

Problemas que han surgido y soluciones aportadas

- Falta de respeto de los funcionarios locales hacia los miembros del Comité del Pacto. Aquí dos elementos ayudan: el respaldo desde el nivel nacional a los miembros del Comité, y la confrontación a los funcionarios en los medios de comunicación.

- Falta de credibilidad del Comité y del Pacto ante la población. Aquí también ayuda hablar del Pacto en los medios de comunicación y dar importancia a la visita de funcionarios de nivel nacional. También es fundamental que el Comité cuente con personalidades (notables y líderes reconocidos).

- El sector privado no está muy interesado en participar. Hay que dar ejemplos de impactos claramente negativos de la corrupción administrativa sobre la actividad empresarial. Por ejemplo, los costos adicionales causados por la discontinuidad de los servicios de luz, agua y alcantarillado, la falta de competitividad causada por la mala calidad de la educación a la población empleada en empresas, la falta de inversión nacional y extranjera, la falta de infraestructura y servicios, etc.

- Los miembros del Comité carecen de compromiso. La pertenencia al Comité debe proveer beneficios o incentivos en términos de prestigio social. Funciona, por ejemplo, la invitación a hablar en los medios de comunicación, pero se puede pensar en otros medios, tales como la pertenencia a un club especial, invitaciones especiales a eventos, etc. También se debe estimular el sentido de pertenencia de los miembros del Comité al grupo, por medio de reuniones y actividades culturales. La pertenencia al Comité debe también proveer beneficios en términos de acceso privilegiado a informaciones que pueden ser útiles en el ejercicio de la profesión de cada uno (información sobre procesos de contratación pública, sobre estrategias de empresas relacionadas con un mejoramiento de los servicios públicos, sobre presupuesto y estado de ejecución). Igualmente, sería importante ver la posibilidad de incentivar a los miembros del Comité a través de la consecución de becas de estudio, incentivos que crearían mayor participación y compromiso. El reglamento interno del Comité debe ser diseñado para incentivar la participación. En Tumaco se definió que la ausencia por cuatro veces consecutivas a las asambleas implicaba la exclusión de un miembro.

- Ciertos miembros del Comité, representando intereses ocultos, tratan de sabotear las reuniones del Comité. Respuestas se encuentran en el diseño y la aplicación del reglamento interno del Comité. Por ejemplo, se debe prever reglas para impedir el monopolio de la palabra, obligar la toma de decisión mediante el voto, y recurrir al voto secreto si es necesario, aprobar procedimiento para la exclusión de un miembro en caso de violación del reglamento, y obtener el apoyo de funcionarios de nivel nacional en la aplicación de estas reglas.

- Ciertos miembros del Comité quieren negociar con el alcalde su poder de control a cambio de acceso a puestos o contratos públicos. El reglamento interno del Comité debe prever que sus miembros deben informar al Comité acerca de contratos que ellos o familiares hubieran recibido de la alcaldía. El no respeto de esta cláusula debe valer para la exclusión del Comité.

- En el Comité, demasiadas personas representan un mismo sector de interés y capturan el Comité poniéndolo a su servicio en detrimento del interés público más general. Los estatutos del Comité deben especificar que la calidad de miembro no es atribuida a personas sino a organizaciones legalmente constituidas desde antes de seis meses como mínimo. Sólo hay un voto por miembro. Además, los funcionarios nacionales, que orientan el proceso con la ayuda de aliados estratégicos de la localidad, deben reclutar nuevos miembros con la preocupación de que debe estar representada una gama amplia de intereses colectivos.

- Muchos asuntos que debe tratar el Comité sobrepasan la competencia técnica de sus miembros, y además demandan demasiado tiempo de dedicación. El Comité debe tener la posibilidad de reclutar, para asesorías temporales, a especialistas tales como ex-funcionarios del Ministerio Público, ingenieros civiles, abogados, etc. Igualmente, el Comité se debe organizar en comisiones según las competencias de los miembros (por ejemplo, las personas del sector financiero integran una comisión que se encarga de las cuestiones de manejo fiscal; las personas del sector de la educación, una comisión sobre las escuelas, etc.).

- No se ha podido trabajar en forma coordinada con las veedurías porque no existe la cultura del control, además de que no se posee la capacidad técnica para el mismo. Es muy importante capacitar y formar ciudadanos que estén en capacidad de conformar estas veedurías y que trabajen en forma coordinada con el Comité del Pacto, lo que haría más eficaz el trabajo de control social y el seguimiento de los compromisos.

- Existieron falsas expectativas entre los ciudadanos y organizaciones en relación con las funciones de los Comités de Transparencia, que han sido confundidos con organizaciones de investigación y castigo. Esto ha creado una falta de credibilidad en relación con los resultados esperados del control social. Es importante socializar la verdadera dimensión y función de los Comités y de los Pactos, como son las de prevención de actos de corrupción y promoción de una cultura de la legalidad.

Conclusiones

Colombia tiene el desafío de recuperar e imponer la primacía y la efectividad de las instituciones formales frente a instituciones informales competitivas. La fuerza de estas últimas se debe al respaldo de actores armados ilegales, pero también porque encuentran aliados o tienen presencia y tradición en el mismo aparato estatal.

Lograr la primacía y la efectividad de las instituciones formales requiere de la participación de la sociedad civil. Es preciso entender lo que es sociedad civil y lo que no es. No es tan importante la etiqueta, la pertenencia reconocida a tal o cual categoría de actor (gremios, partidos políticos u ONGs, por ejemplo), como la naturaleza de la acción emprendida en relación con los bienes y servicios públicos. Nadie por sí solo pertenece a la sociedad civil en absoluto, sino solamente en relación con su contribución a la defensa o producción de bienes y servicios públicos. Así, una organización puede pertenecer a la sociedad civil en ciertas circunstancias, y en otras no. Entender bien esta distinción permitiría fortalecer instituciones informales *complementarias* de las formales, reforzando estas últimas.

Según nuestro enfoque, la sociedad civil puede tener uno de sus papeles más importantes en la función de control social de la actividad estatal o pública. Logrará mayor eficacia en la materia en la medida que sus iniciativas sepan brindar incentivos positivos, ocupen espacios institucionalizados, que su acción se revele impactante o profunda, es decir en interacción con complejos mecanismos y procedimientos de la acción pública, y que implique una movilización incluyente, es decir que se legitime mediante la incorporación de un espectro amplio de sectores de la sociedad.

Nos parece que la estrategia de transparencia emprendida en Colombia a través de los Pactos de Transparencia es particularmente pertinente y prometedora en referencia a estos criterios. Su mayor desafío a futuro es la inclusión, ya que ésta implica lograr la participación de *mediadores sociales*

capaces de involucrar y comprometer a los muchos y variados actores de la sociedad.

Notas

- ¹ *Corruption is the abuse of entrusted power for private gains*, <http://www.transparencyinternational.org>.
- ² La corrupción tradicional se refiere a irrespetar los deberes propios de una función pública para fines privados.
- ³ *Rules and procedures that structure social interaction by constraining and enabling actors' behavior* (Gretchen y Levitsky, 2004: 727).
- ⁴ (...) *formal institutions are rules and procedures that are created, communicated, and enforced through channels widely accepted as official* (Gretchen y Levitsky, 2004: 727).
- ⁵ *We define informal institutions as socially shared rules, usually unwritten, that are created, communicated, and enforced outside of officially sanctioned channels* (Gretchen y Levitsky, 2004: 727).
- ⁶ Kaufmann ...[et al] (1999) demostraron la importancia primordial de la calidad de la acción del Estado en los procesos de desarrollo, lo que cuestiona la tesis neoliberal (o consenso de Washington), que tiene como presupuesto de base el papel sistemáticamente negativo del Estado y busca, en consecuencia, reducir su incidencia en la sociedad.
- ⁷ Sobre la importancia de la autonomía, consultar también Ackerman (2005). La autonomía frente al gobierno y al aparato estatal significa tomar decisiones propias, ya sea en el primer paso de creación de la asociación, como después en asuntos como la financiación de las actividades y la fijación de las agendas.
- ⁸ La fortaleza de la sociedad, en el estudio de Grootaert y Narayan (1999), se mide con variables como el número promedio de membresía en asociaciones por cada familia, la frecuencia de reuniones y la participación en la toma de decisiones en las asociaciones.
- ⁹ *Event culture* (Eberlei, en Ackerman, 2005: 17).
- ¹⁰ *"Well-behaved" NGOs, middle class professionals, and centrist politicians* (Ackerman, 2005: 22).
- ¹¹ Para mayor información, se puede consultar la página *web* de la Vicepresidencia de la República de Colombia: www.anticorruptcion.gov.co/estrategia_reg/mapa/pactos.htm.
- ¹² *Public Expenditures Tracking System* es una herramienta concebida por el Banco Mundial.
- ¹³ *Closed bureaucratic culture* (Norton y Elson, 2002: 37).

Bibliografía

- Ackerman, J. (2005), "Social Accountability in the Public Sector: a Conceptual Discussion", Washington, World Bank (Participation and Civil Engagement Paper; N° 82).
- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (1998), *Una nueva gestión pública para América Latina*, Caracas, CLAD.
- Collier, P. y Hoeffler, A. (2002), *Greed and Grievance in Civil War*, Washington, World Bank.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2005), La información: una herramienta para prevenir la corrupción, Bogotá, DNP, <http://www.dnp.gov.co>.
- Gretchen, H. y Levitsky, S. (2004), "Informal Institutions and Comparative Politics: a Research Agenda," en *Perspectives on Politics*, Vol. 2 N° 4, Washington.
- Grootaert, C. y Narayan, D. (1999), "Local Institutions, Poverty and Household Welfare in Bolivia", Washington, World Bank (Local Level Institutions Working Paper Series).
- Heimans, J. (2002), "Strengthening Participation in Public Expenditure Management: Policy Recommendations for Key Stakeholders", Paris, OECD (OECD Development Center Policy Brief; N° 22).
- Hoogeveen, J. y Schipper, Y. (2005), "Which Inequality Matters? Growth Evidence Based on Small

- Area Welfare Estimates in Uganda”, Washington, World Bank (Policy Research Working Paper Series).
- Jenkins, R. y Goetz, A.-M. (1999), “Accounts and Accountability: Theoretical Implications of the Right-to-Information Movement in India”, en *Third World Quarterly*, Vol. 20 N° 3, London, pp. 603-622.
- Kaufmann, D.; Kraay, Aart; y Zoido-Lobaton, P. (1999), “Governance Matters”, Washington, World Bank (Policy Research Working Paper; N° 2196).
- North, D. C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica; Economía Contemporánea.
- Norton, A. y Elson, D. (2002), *What’s Behind the Budget? Politics, Rights and Accountability in the Budget Process*, London, Overseas Development Institute.
- PPLCC (Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción) (2005), Estrategia regional 2006-2008, Bogotá, PPLCC, mimeo.
- Putnam, R. P. (1992), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Roth D., A.-N. (2006), *Discurso sin compromiso: la política pública de derechos humanos en Colombia*, Bogotá, Ediciones Aurora.
- Singh, J. y Shah, P. (2003), “Making Services Work for Poor People: the Role of Participatory Public Expenditure Management (PPEM)”, Washington, World Bank (Social Development Notes; N° 81).
- World Bank (2002), Colombia: the Economic Foundation of Peace, Washington, World Bank.

Lo universal y lo particular en la reforma gubernamental en América Latina y el Caribe *

Patria de Lancer Julnes

El campo de la administración ha sido testigo de llamados cada vez más estridentes para el desarrollo de teorías regionales (llamadas aquí “particularistas”) de administración pública. Este énfasis en las teorías regionales representa un rechazo a la búsqueda más tradicional de teorías mayormente generalizables (llamadas aquí “universales”) sobre buena administración. Dado este escenario, ¿qué forma debería tomar nuestro enfoque hacia la teoría?

El argumento que se presenta a continuación consiste en que un campo orientado a la práctica, como es el de la administración pública, está mejor servido por la investigación que itera entre lo universal y lo particular, entre las proposiciones generales que guardan la promesa de una base de conocimientos acumulativos y las lecciones prácticas que siempre condicionan las reclamaciones universales de acuerdo con el contexto. Las teorías que resultan no serán productos finales, pero serán más capaces de (1) guiar los esfuerzos de reformas gubernamentales, y (2) coordinar los esfuerzos de profesionales y eruditos en el desarrollo de enfoques futuros que representen prácticas más inteligentes de administración pública.

Para lograr esta meta, se presenta un modelo universal estándar de reforma gubernamental, y luego se consideran algunas de las condiciones que las prescripciones de reforma universales deben tomar en cuenta para que puedan ser interpretadas en contextos específicos. Después de todo, como dicen Pollitt y Bouckaert (2000: 39), el contexto representa la “topografía sobre la cual los reformadores deben viajar”. Este modelo universal estándar se nutre de los conceptos y teorías que han sido desarrollados en el campo de estudio de las políticas públicas. En este campo se arguye que todos los esfuerzos de reforma o cambio pasan por un proceso muy parecido al proceso de innovación. En este proceso se distinguen dos etapas: la adopción y la implementación, cada una siendo distintivamente afectada por factores racional/tecnocráticos y factores político/culturales (Julnes y Holzer, 2001; Cibulka y Derlin, 1998; Palumbo y Calisto, 1990; Cronbach ...[et al], 1980). Además de esas dos etapas del proceso de reforma, es posible identificar otras dos que consisten en el acomodamiento y la institucionalización, ambas también afectadas distintivamente por varios factores.

Para explorar el papel de lo contextual, se presenta un estudio de caso de reforma gubernamental en la República Dominicana. El enfoque del estudio de caso se ajusta particularmente a este esfuerzo, porque permite cubrir las condiciones contextuales necesarias para desarrollar teorías (Yin, 1994). El contenido de la teoría que resulta se aplica específicamente a la República Dominicana y a países similares de América Latina y el Caribe, pero el proceso de iterar entre lo universal y lo particular es de valor general. Con esto se busca contestar la pregunta: ¿Por qué es tan difícil la reforma gubernamental en América Latina?

Antes de seguir adelante, es preciso ofrecer una definición funcional de reforma gubernamental. Aquí se usa este término para significar la reforma de la administración pública. Dicha reforma se refiere a lo que eruditos como Barzelay (2003: 251) han definido como política de manejo público que lidia con “reglas institucionales y rutinas organizativas a todo lo ancho del gobierno relacionadas con planificación de gastos y manejo financiero, servicio civil y relaciones laborales, compras, métodos y organización, auditoría y evaluación”.

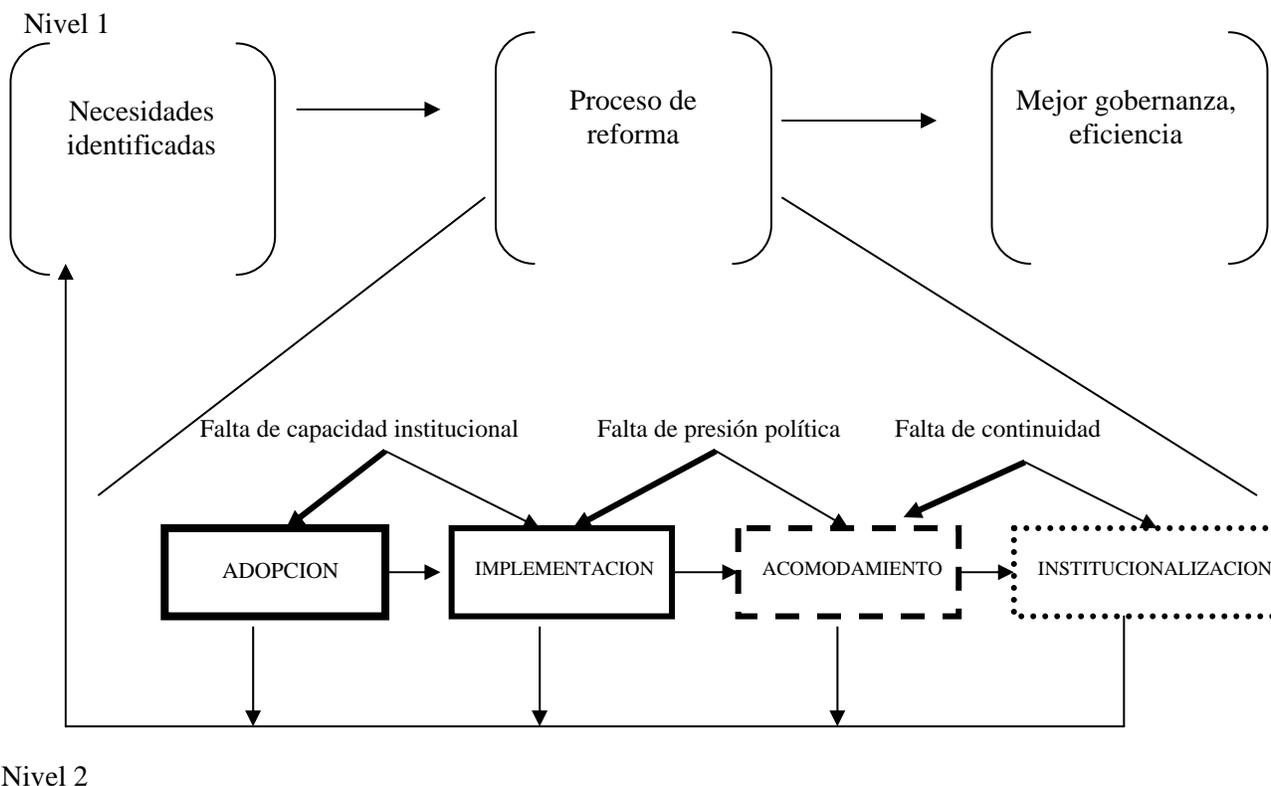
1. Modelo general-contextual de políticas de reforma

La reforma gubernamental se puede ver como una variante de procesos más generales de innovación y políticas de cambio (Cronbach ...[et al], 1980). Este modelo se ilustra en la Figura N° 1 a dos niveles.

* Recibido: 31-05-2006. Aceptado: 10-08-2006.

En primer lugar, está la visión de la reforma racional, de libro de texto, en el cual un problema público reconocido es abordado por una iniciativa de reforma, que entonces lleva a un mejor gobierno, definido en términos de eficiencia. El segundo nivel presenta la reforma en términos de las cuatro etapas postuladas, que serán descritas más adelante, e identifica tres retos generales que interfieren y, a menudo, descarrilan la reforma efectiva. Los bordes alrededor de las cajas tienen la intención de representar la fragilidad del proceso según se mueve de una a otra etapa.

Figura N° 1. Modelo de políticas de reforma



Adopción e implementación

El modelo general de reforma propuesto aquí comienza con un modelo de políticas de cambio desarrollado por Julnes y Holzer (2001) para explicar lo que ocurre con aquellas políticas relacionadas con la medición del desempeño en instituciones públicas. Este modelo distingue dos etapas: adopción e implementación. La adopción se refiere al desarrollo, hasta la promulgación de la ley, de estrategias o políticas de cambio; la implementación se refiere a operar realmente los cambios dentro de la organización o institución con base en esas estrategias.

Es significativo, a los efectos del propósito de este trabajo, el hecho de que cada una de estas etapas es afectada, tal como se indica en la Figura N° 1, en forma diferente por conjuntos contrastantes de factores contextuales (Julnes y Holzer, 2001; véase también, Cibulka y Derlin, 1998; Palumbo y Calisto, 1990; Cronbach ...[et al], 1980). En resumen, aun cuando los factores políticos juegan un papel específico, en la adopción inicial de cualquier política de cambio influye principalmente la capacidad institucional para llevar adelante la reforma. Este enfoque relativo a la capacidad institucional hace hincapié en factores comunes al modelo racional/tecnocrático, como son los recursos, la información y la orientación de la reforma hacia metas. Sobre la implementación real, por su parte, influyen las presiones políticas externas y la cultura de la organización, lo cual incluye las actitudes hacia el riesgo y los valores compartidos.

Acomodamiento e institucionalización

El desarrollo de este modelo sugiere una tercera y cuarta etapas en el proceso a largo plazo: acomodamiento y, finalmente, institucionalización. La primera de ellas, acomodamiento, se refiere a los ajustes necesarios como resultado de la experiencia de reforma. El acomodamiento ha sido ampliamente estudiado como un proceso en el desarrollo humano (i.e., Whitbourne, Sneed y Skultety, 2002), pero es relevante también para los ajustes que se requieren para una reforma exitosa en la administración pública. En este plano, los ajustes incluyen cambios tanto en las políticas de reforma con el fin de adaptarse a las rutinas actuales, como en algunos procedimientos establecidos para ajustarse a las reformas nuevas.

Por ejemplo, las reformas van en contra de prácticas atrincheradas y, por tanto, se hacen altamente controversiales. De manera que, como señalan Brinkerhoff y Crosby (2002), las reformas requieren ajustes negociados entre muchos participantes, aquéllos que tienen algo que perder y aquéllos que tienen algo que ganar. El acomodamiento es también necesario porque la reforma requiere recursos que a menudo no están inmediatamente disponibles, o requiere nuevas destrezas que la organización no posee.

La institucionalización, la etapa final en el modelo, se refiere al firme establecimiento de la reforma. En otras palabras, las reformas son oficialmente sancionadas y sostenidas y se convierten en parte de la tradición organizativa aun cuando haya cambios en el liderazgo. Desafortunadamente, es difícil saber que la institucionalización ha ocurrido hasta que los cambios sucesivos en el liderazgo de las agencias y en los gobiernos demuestren que la reforma ha sobrevivido la transición.

La importancia de la transición llama la atención a lo que parece ser un factor específico que influye sobre el acomodamiento y la institucionalización. Es decir, aunque estas tercera y cuarta etapas del modelo probablemente reciban la influencia de factores políticos y hasta de factores técnicos como los descritos arriba, entrevistas con administradores públicos en los Estados Unidos han resaltado la importancia de la continuidad para dar oportunidad al acomodamiento y la institucionalización (Moynihan e Ingraham, 2003). Sin embargo, esta necesaria continuidad a menudo carece de entusiasmo, pues los esfuerzos de reforma menguan y llevan a una implementación poco entusiasta, en la que el personal clave se moviliza a otras divisiones sin ser reemplazado, y los fondos son retirados de las actividades de reforma. Diferentes aspectos de la continuidad son probablemente críticos para el acomodamiento y la institucionalización, pero en este punto es suficiente resaltar la problemática general de la continuidad en el modelo que aquí se propone.

2. Modelo general en contexto: América Latina, el Caribe y la República Dominicana

De acuerdo con el argumento aquí desarrollado, si fuéramos a proponer un modelo general (universal) como válido, es necesario que éste se interprete en un contexto. El contexto a desarrollar está centrado en la República Dominicana (RD), que tiene una población de 8,7 millones de habitantes y es el país democrático más grande en la región del Caribe; pero el contexto se amplía a otros países de América Latina. El propósito es dar significado específico a los tres factores generales que interfieren en las cuatro etapas de las políticas de reforma. La comprensión contextual resultante arrojará hipótesis para el subsiguiente caso de análisis de la RD.

Falta de capacidad institucional para la reforma

La falta de capacidad institucional para la reforma, un factor racional/técnico, es un problema empeorado por cierto tipo de reforma. Específicamente, en 1985, cuando los Estados Unidos, a través de lo que se conoce como el Plan Baker, definió su compromiso con las reformas neoliberales como una manera de que los países endeudados resolvieran sus problemas, el neoliberalismo se convirtió en la solución universal. Las estrategias originales usadas fueron el ajuste fiscal y la devaluación de la

moneda. Subsiguientemente, las reformas restaron énfasis a las soluciones gubernamentales y dieron al mercado mayor predominio (CLAD, 1998). El neoliberalismo había sido incorporado a las reformas económicas y estructurales aprobadas por organismos financieros internacionales que ponían énfasis en los reajustes, en el libre mercado, en la privatización y en la descentralización.

Desafortunadamente, los beneficios pretendidos de estas llamadas reformas de primera generación parecen no haberse materializado para todos, llevando a muchos a preguntar el porqué (Mesa-Lago, 2001). Un problema, según Paramio (2002), fue que las instituciones públicas en América Latina no tenían la capacidad de proporcionar el marco dentro del cual el mercado debía operar. Él da como ejemplo el sistema judicial, el cual, bajo las condiciones apropiadas, garantizaría los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos, características necesarias para el funcionamiento correcto del mercado.

La segunda barrera contextual es la relativa a la falta de cuadros profesionales capacitados en las áreas tradicionales de la administración pública en los países de América Latina. Aunque el aparente éxito de Chile con la privatización ha sido atribuido a un sector público técnico y administrativamente capaz (World Bank, 2002), ésta es la excepción más bien que la regla en América Latina. Reconociendo esto, el CLAD (1998) ha llamado a la reconstrucción de la capacidad del Estado como una condición esencial para mejorar la gobernanza y la gobernabilidad democrática. Este reconocimiento de la necesidad de mayor capacidad estatal ha inspirado las reformas de “segunda generación”, que hacen imperativo que el Estado desarrolle su capacidad para asumir esas responsabilidades que pueden contribuir al desarrollo económico y social (Paramio, 2002). Aumentar la capacidad gubernamental requiere que se fortalezcan las instituciones públicas (Martínez Puón, 2002).

Falta de presión política para la reforma

Si la presión política es importante para la ejecución exitosa de los esfuerzos de reforma, es significativo el hecho de que la RD, al igual que muchos otros países de América Latina, tiene características que obran en contra de dicha presión. Dos de estas características antiprogresistas se refieren al alto grado de centralización del poder político y a los altos niveles de clientelismo que lleva consigo altos niveles de corrupción.

Grado de centralización. Caracterizada como democracia representativa, la RD tiene un Estado unitario. El gobierno central está en la capital, Santo Domingo, y es el centro de todas las decisiones políticas y administrativas. Las decisiones descansan en el Presidente de la República, cuyos poderes constitucionales incluyen un fuerte control sobre el gasto público (Keefer, 2002) y el nombramiento de los gobernadores provinciales.

La centralización estructural que existe en la RD también puede ilustrarse, como sugirieron Pollitt y Bouckaert (2000), por el tamaño del gasto público comparado con el de los gobiernos subnacionales, y por el porcentaje de servidores civiles que trabajan para el gobierno central. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (IDB, 2002), en 1997 los gobiernos subnacionales en la RD ejecutaron menos del 3% del total de los gastos gubernamentales. Compárese este porcentaje con el 3,29% en Panamá, el 5,2 % en Nicaragua, el 14,6% en América Latina, y, en el otro extremo, Argentina con el 49,2% del total del gasto gubernamental ejecutado por los gobiernos subnacionales.

Las estadísticas disponibles sobre el empleo de servidores civiles en el gobierno central mostraron que en 1999 había 208.674 empleados. El número total de servidores civiles en el sistema gubernamental completo era de 235.000 en 1995. Por tanto, casi el 89% de los servidores civiles trabajaban entonces para el gobierno central. El porcentaje promedio en América Latina era de sólo un 19%. Conjuntamente con los datos del gasto de los gobiernos subnacionales, estas cifras demuestran que la RD está altamente centralizada.

Corrupción y clientelismo. Al igual que otros países en América Latina, la RD tiene un legado de tiranía, patronazgo, corporativismo, partidos débiles y liderazgo de personalidades (Welsch y

Carrasqueño, 2000; Mejía-Ricart, 2003; Meacham, 1999; Scarpaci e Irrázaval, 1994; Bresser Pereira, 2001). A pesar de las innumerables reformas estructurales y económicas a través de los años, ha ocurrido una escasa reforma sistemática en el funcionamiento del gobierno. De hecho, arguyó Mejía-Ricart (2003: 2), “la improvisación y la corrupción han seguido aumentando en el país”.

En el año 2000, el candidato a Presidente de la República, Hipólito Mejía, hizo campaña prometiendo terminar dichas prácticas. Una encuesta realizada en el 2001 mostró que el 73% de la población creyó que Mejía iba a combatir la corrupción. Sin embargo, para diciembre de 2001, otra encuesta nacional mostró que el 71% de los que la respondieron opinaban que la administración de Hipólito Mejía era corrupta (Rodas-Martini, 2003). El índice de corrupción del 2001 de Transparencia Internacional colocó a la RD en la posición 63 entre 102 naciones (cuanto más baja la clasificación, mejor). Al final de la administración del presidente Mejía, en el 2004, ocho de cada diez dominicanos creyeron que su administración fue corrupta, y la clasificación del país se elevó al lugar 83 en el índice de corrupción.

Pero quizás la mayor barrera a la reforma es que grandes “clientes” se benefician del *statu quo*, alimentando un ciclo de corrupción. Como resultado, la RD es vista “entre los ejemplos más extremos de éste [clientelismo]” (Keefer, 2002: 5) El clientelismo también contribuye al debilitamiento de los partidos políticos. En los ojos de los votantes dominicanos, los partidos políticos carecen de credibilidad como agentes preocupados por el interés nacional.

Ausencia de continuidad en el sostenimiento de las reformas

Aun si la presión política es exitosa en promover la efectiva implementación de la reforma, el progreso a largo plazo no está garantizado. Uno puede identificar por lo menos tres factores que hacen a la continuidad particularmente problemática en América Latina. Primero, el problema no es que haya una ausencia de esfuerzos de reforma gubernamental (Bresser Pereira, 2001); la problemática real es que los cambios frecuentes de administración traen como resultado cambios en prioridades. Las iniciativas en América Latina a menudo se abandonan, ya que aquellas iniciadas por la administración previa confieren poca visibilidad y gratitud pública a la administración actual.

Otra causa de la falta de continuidad es la ausencia de un sistema efectivo de servicio civil. Bresser Pereira (2001: 150) ha concluido que, a pesar de los adelantos reportados en varios países de la región, sólo Chile puede afirmar tener algo “cercano a una reforma del servicio civil”. En la RD, los cambios de administraciones envuelven despidos masivos de empleados y la contratación de seguidores de la nueva administración. Como resultado, aun si existieran las intenciones para acrecentar los éxitos de una administración previa, puede que haya poca capacidad para darle continuidad.

Un tercer factor que limita la continuidad es la fragilidad económica. Esto es particularmente evidente en el caso de la RD. En síntesis, los años 90 trajeron crecimiento y prosperidad al país. Durante dicha década, la RD tuvo una de las economías más dinámicas de América Latina con un crecimiento anual promedio que alcanzó más del 7% entre 1996 y 2000 (The Economist, 2003). Ciertamente, la tasa de crecimiento fue cinco veces el promedio del resto de los países de América Latina. Pero desde el año 2000 la economía se ha estado contrayendo, y en el 2003, luego de la crisis bancaria que drenó las arcas gubernamentales debiendo recurrirse al financiamiento del gasto público a través de empréstitos extranjeros, se esperaba que se contrajera tanto como en 3,5% (Wilson, 2003; The Economist, 2003).

Pero aun en tiempos de prosperidad, la tasa de pobreza alcanzó el 33%. El Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas del año 2004 fue de 0,738, por debajo del promedio de América Latina, de 0,777. El gasto social en RD está entre los más bajos de la región -alrededor de 6-7% del PIB, o la mitad del promedio de América Latina que es cercano al 14% (UNDP, 2000, 2001). Por tanto, concluyó el UNDP (2000), con un gasto público tan bajo es difícil estructurar instituciones efectivas para proporcionar servicios públicos, hacer cumplir las leyes y administrar justicia.

3. Estudio de caso: La Reforma en la República Dominicana

Métodos de investigación y procedimientos

Este estudio ha desarrollado tres importantes propuestas de cómo los problemas específicos en América Latina pueden interferir en un proceso de reforma. Se han examinado estas hipótesis siguiendo la lógica de un diseño arraigado único. Según describe Yin (1994), con este diseño uno se ocupa de la consistencia de patrones en todas las sub-unidades. En el estudio presente, nuestro caso es el proceso de reforma en la República Dominicana, coordinado primero por la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (COPRyME), creada en 1996 por orden ejecutiva del entonces presidente Leonel Fernández Reyna, y subsiguientemente por el Consejo Nacional para la Reforma del Estado (CONARE), nuevo nombre con el que se denominó durante la administración del presidente Mejía (2000-2004). Las sub-unidades estudiadas incluyeron reformas administrativas en las áreas de salud, educación y justicia. Por su diseño, el objetivo aquí no es la generalización estadística (Yin, 1994). En su lugar, el objetivo es usar la evidencia para hacer generalizaciones analíticas, “usando casos sencillos o múltiples para ilustrar, representar o generalizar una teoría” (Yin, 1998: 239).

Fuentes de Datos

Los datos para esta investigación provinieron de cinco fuentes diferentes: entrevistas, documentación, observaciones, entrevistas informales, y registros de archivos. Las entrevistas llevadas a cabo para este estudio fueron en persona con informantes clave -funcionarios actuales y pasados- que participaron en el esfuerzo de la reforma. Este enfoque de entrevistas se considera élite en el sentido de que las personas entrevistadas tenían conocimiento y acceso a información sobre el proceso de reforma. El proceso de identificar a los entrevistados fue iterativo y se inició entrevistando a los actuales y anteriores directores ejecutivos de COPRyME, así como al coordinador actual de la reforma de la administración pública de CONARE. Ellos identificaron posteriormente a los funcionarios de la agencia y al personal clave de planta que participó (o seguía participando) en los esfuerzos de reforma en las áreas seleccionadas inicialmente. Véase el Apéndice I para los nombres y posiciones de los informantes clave.

Considerando que las entrevistas están sujetas a sesgos, particularmente si se trata de informantes de diferentes administraciones gubernamentales, era esencial, de acuerdo con Yin (1994), recabar evidencia de otras fuentes para corroborar los informes orales. Por tanto, las otras cuatro fuentes incluyeron: varias visitas a la RD (2001, 2002, 2003 y 2004), durante las cuales el autor tuvo conversaciones casuales con residentes locales y funcionarios públicos; documentación generada desde 1997 por parte de las entidades involucradas en el proceso y por agencias independientes; relatos de periódicos; y datos de archivo.

Se llevó a cabo un total de 16 entrevistas formales durante el mes de julio de 2001 en Santo Domingo. Se efectuó además una entrevista formal adicional en 2003. Las entrevistas se realizaron en español y duraron aproximadamente dos horas y media cada una. Desde entonces, se ha tenido numerosas conversaciones de seguimiento con varios informantes clave entrevistados en 2001.

Medición de datos

El protocolo usado para las entrevistas formales consistió en siete preguntas abiertas. A todos los informantes clave se les hizo las mismas siete preguntas. Sin embargo, a medida que cada informante respondía a estas preguntas se hacían otras preguntas que permitían elaborar más sus respuestas. Las preguntas principales fueron: 1) ¿Cómo se inició en la República Dominicana el movimiento de reforma (sistemas de administración pública, salud, educación y justicia)? 2) ¿Qué obstáculos ha encontrado el movimiento? 3) ¿En qué áreas ha habido éxitos? 4) ¿Cuáles áreas han sido problemáticas? 5) ¿Qué significa reforma? ¿Hay versiones diferentes? ¿Qué valores se están

promoviendo? 6) ¿Qué objetivos se han cumplido? 7) ¿Qué cambios hemos visto hasta ahora, particularmente en la administración pública? Todas las entrevistas fueron grabadas y transcritas para su análisis. Los informantes dieron su consentimiento al autor para usar citas directas de sus entrevistas.

Análisis

Los resultados del estudio se presentan a continuación siguiendo el marco mostrado en la Figura N° 1, nivel 2. Este análisis resalta la preeminencia de las barreras identificadas o factores que interfieren en las cuatro etapas de la reforma discutidas inicialmente. Esto no quiere decir que un factor específico es importante sólo en una etapa particular o que los factores no influyen en más de una etapa. Más bien los relatos resaltan cuánto sobresale un factor respecto al otro. Por el espacio limitado, el estudio se enfoca sólo en unos cuantos proyectos clave dentro de cada área, y se sintetizan las percepciones de los informantes salpicadas con citas directas, corroboradas con evidencia reunida de otras fuentes.

El camino hacia la reforma: la adopción

La evidencia histórica y el análisis de las respuestas a las entrevistas indican que los esfuerzos de reforma en la República Dominicana antes de los años 90 siguieron los patrones de reforma de otros países latinoamericanos: intentos de articular la burocracia y reformas neoliberales seguidas por reformas sociales (IDB, 2001). Estas últimas fueron promovidas a partir de los esfuerzos e intereses de las organizaciones internacionales con el fin de compensar los efectos negativos de las reformas económicas. Sin embargo, las entidades públicas se encontraron carentes de capacidad institucional para suministrar los servicios públicos.

En la RD, por ejemplo, al inicio de la década del 90, el sistema educativo estuvo caracterizado por una alta tasa de deserción estudiantil, abandonando las aulas el 60% de los estudiantes antes del cuarto curso; repetición escolar; alta movilidad de los maestros; huelgas frecuentes; insuficiente financiamiento (5,5% y 7% del presupuesto nacional); y falta de interés de parte de los políticos para abordar estos problemas (Pimentel ...[et al], 2000). Luego de varios estudios y de un diálogo público, se hizo evidente que uno de los problemas aludía a la manera en que se manejaba el sistema escolar. En 1997 se aprobó la Ley General de Educación 66-97. La Ley, que regula las funciones de la Secretaría de Estado de Educación y Cultura (SEEC), persigue, entre otras cosas, mejorar la calidad del sistema educativo a través de estrategias en las que está implicada la capacitación técnica y gerencial de las escuelas y del personal de la SEEC, así como la toma de decisiones descentralizadas (SEEC, 2000).

Asimismo, al inicio de los años 90, el cuidado de la salud en la RD estuvo caracterizado, entre otras cosas, por altas tasas de mortalidad materno-infantil, alta incidencia de enfermedades prevenibles, graves deficiencias en la calidad de los servicios de salud pública y privada, discriminación, y exclusión de tratamientos costosos y de enfermedades crónicas por parte de las compañías aseguradoras privadas. El sector de salud manejaba sólo el 6% del presupuesto nacional (OPS, 2001). Esta situación llevó a la creación de una Comisión Nacional de Salud que realizó varios estudios, concluyendo que la solución a los asuntos más importantes relativos al cuidado de la salud sería mejor encarada cambiando el modo en que se manejaban y entregaban los servicios de salud. Aumentar la capacidad se hacía importante.

En 1997, el presidente Fernández Reyna creó la Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud (CERSS) con el propósito de facilitar, guiar y aconsejar el proceso de reforma. La creación de esta Comisión permitió al gobierno obtener la asistencia financiera del BID y el Banco Mundial para dos proyectos principales: 1) modernización y reestructuración del sector de la salud, y 2) desarrollo de sistemas provinciales de salud (IDB, 2000). El primer proyecto, modernización y reestructuración, envuelve varias partes. Entre ellas está la organización de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social (SESPAS). La SESPAS, que también es proveedora de cuidados de la salud, es la

institución encargada de administrar la política de salud en el país. Debe regular, además, el sector de la salud. Sin embargo, como consecuencia de la debilidad tradicional de su capacidad organizativa, los diversos agentes involucrados en la provisión de servicios de salud operan de acuerdo con sus propias reglas (IDB, 2000). Se hizo importante fortalecer el papel del Estado en materia de regulación de las actividades del sector, a través de la creación de un marco legal que legitimara su rol regulador (OPS, 2001).

De manera similar, de acuerdo con algunos informantes, durante la década de los 90, el sistema judicial estuvo empañado por la corrupción y por un flagrante desconocimiento de la ley por aquéllos que supuestamente debían aplicarla. La Comisión Internacional de Juristas (*International Commission of Jurists*) también señala que en el sistema de justicia de la RD se originaban frecuentes y a veces serias violaciones a los derechos humanos a causa de la corrupción, ineficiencia, falta de recursos y capacitación inadecuada (ICJ, 2001). Se hizo evidente que la reforma del sistema de justicia tenía que llegar a ser un objetivo importante a fin de promover “el desarrollo económico, la paz y la consolidación del derecho público” (CARMJ, 2000: 2).

En agosto de 1996, una evaluación del sistema judicial identificó cinco áreas de problemas importantes: 1) la falta de acceso; 2) la falta de independencia externa e interna del sistema; 3) la necesidad de eficiencia, efectividad y calidad de respuesta del sistema; 4) la necesidad de reestructurar el proceso de nombramiento de jueces; y 5) la necesidad de que el sistema judicial se convierta en una institución legítima. Como resultado, nació el Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia (CARMJ) en 1997. Desde entonces, las organizaciones internacionales como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el BID, la Unión Europea (UE), y los gobiernos de España y Francia han participado proporcionando apoyo financiero y técnico al CARMJ.

En todo esto, el rol del CONARE consiste en coordinar todos los esfuerzos de reforma. Específicamente, en el área de reforma de la administración pública, el CONARE tiene varios objetivos: 1) apoyar la ejecución de la ley del servicio civil; 2) institucionalizar la administración pública; 3) profesionalizar la administración pública; y 3) aumentar su efectividad. En el área de descentralización, el CONARE busca crear una nueva forma de organización del Estado que implique la transferencia de responsabilidades, competencias, recursos, decisiones y capacidad institucional del nivel central a los gobiernos locales.

Por otro lado, el papel de las agencias internacionales de financiamiento en el nuevo proceso de reforma es más bien ambiguo. Una crítica común entre los informantes durante las entrevistas fue que muchos de los esfuerzos pasados y presentes por reformar o modernizar los servicios gubernamentales, particularmente en las áreas de salud pública y educación, se han originado en propuestas de políticas y programas desarrolladas por individuos que no entienden la cultura dominicana. Por los requerimientos de las agencias de financiamiento, dijo un informante, estas políticas y programas -llamados “políticas de maletín”- son a menudo importados de países más avanzados, con diferentes realidades culturales, políticas y económicas, y, como resultado, no generan los resultados deseados. Así, citó el informante Onofre Rojas, “aunque la presencia de estas organizaciones internacionales representa una oportunidad, también puede convertirse en un obstáculo a una reforma gubernamental efectiva”.

La implementación y los particularistas

Un argumento del modelo universal es que la ejecución procederá cuando la presión política para la reforma pese más que aquellas presiones en contra de la reforma. Pollitt y Bouckaert (2000) concluyeron que las élites políticas influyen sobre el proceso de reforma.

No hay duda de que el Presidente de la RD es de la máxima élite política. Varios informantes indicaron que la cantidad de poder dado al Presidente, mediante el artículo 55 de la Constitución, hace que su poder sea análogo al de un “emperador republicano”. Este artículo hace al Presidente jefe del sistema de la administración pública. Entre otras cosas, le da el poder de reclutar y despedir servidores

públicos, así como una enorme discrecionalidad presupuestaria. Como consecuencia, el artículo 55 también ha contribuido a sostener una cultura política en la RD que enfatiza el autoritarismo, el machismo y un fuerte liderazgo, lo que ha reforzado la tendencia de hacer del Presidente el punto focal del sistema político (*United States Library of Congress*, 2005).

Aunque el artículo 55 le dio al presidente Fernández Reyna la ventaja para introducir unas medidas de reforma altamente progresistas, de acuerdo con un informante y en consonancia con otros estudios (Rodríguez-Gustá, 2005), también le ha permitido imponer una forma autoritaria de gobierno que a su vez protege los intereses de las élites poderosas. En consecuencia, los esfuerzos para descentralizar, y aun sólo para desconcentrar el poder, han sido infructuosos. Por ejemplo, uno de los objetivos de la reforma fue descentralizar el presupuesto nacional y proporcionar a los gobiernos municipales la capacidad de asignar y manejar sus propios recursos. La Ley 17-97 permite la transferencia del 4% del presupuesto nacional a los gobiernos municipales (un aumento del 1% respecto al original). Prometió entonces el presidente Mejía, en el año 2000, que esta transferencia se aumentaría automáticamente a un 10%. Sin embargo, hasta la fecha esa transferencia sólo ha subido hasta un 5%. El control del presupuesto es una forma de poder y, como indicó uno de los informantes, nadie quiere renunciar a él. “Todos concuerdan con la descentralización, pero no cuando les afecta a ellos personalmente”.

Además, como concluyó Keefer (2002), esta forma de gobierno ayuda a apoyar una cultura de patronazgo y una en la que la participación del público sólo ocurre a través de desarrollar relaciones con figuras políticas. Esto tiene serias implicaciones para el ejercicio del gobierno. Primero, en el sector público se produce un gran movimiento de personal y de políticas (a todos los niveles y sectores del gobierno) cada vez que cambia la administración y, por tanto, existe poca oportunidad para la estructuración de capacidad, continuidad y rendición de cuentas. Segundo, hay una gran desconfianza hacia el gobierno. Esto puede ser confirmado por las cifras citadas anteriormente con respecto a la opinión pública en torno a la corrupción en el gobierno. Tercero, esto ha engendrado una estructura económica con gran inequidad en la distribución de ingresos y poder. Por tanto, declara un informante, “la gente ve que la única manera de salir de la pobreza es a través del apoyo a candidatos políticos quienes, a su vez, pagarán su apoyo con un trabajo en una oficina pública”.

Una conclusión que surgirá de la discusión que se presenta más adelante es que la implementación de la reforma de la administración pública en la RD se ajusta a la clasificación de políticas altamente ambiguas y conflictivas, propuesta por Matland (1995). De acuerdo con esta clasificación, superficialmente el proceso parece racional y directo, pero la agenda política tiene precedencia. O sea, cuando la implementación de una reforma de la administración pública envuelve una redistribución inevitable de poder (presupuestos) y de bienes (empleos), y amenaza los viejos valores políticos y culturales, esto conduce a una presión política débil, si no a una falta total de la misma, a los efectos de implementar estrategias de reforma.

Esto no quiere decir que no ha habido presión alguna para la reforma de parte de la ciudadanía dominicana ni respuesta alguna de parte de la élite política. De hecho, en el área de educación, de acuerdo con el informante Antinoe Fiallo, la insatisfacción con las destrezas de la fuerza laboral llevó a los propietarios de negocios y otros miembros de la sociedad civil a pedir una reforma educativa. En el sector salud, varias huelgas por parte de los miembros de la Asociación Médica Dominicana, e insatisfacción de ciudadanos con la calidad y el acceso a los cuidados de salud, resultaron en cambios en el sistema de la salud. La dificultad estriba en que la presión de los ciudadanos sea lo suficientemente fuerte como para contrarrestar las presiones políticas de la élite en contra de la reforma. Consideremos los siguientes ejemplos.

Administración general - CONARE. A nivel del gobierno local, el CONARE ha ayudado a poner en práctica un proyecto piloto para un sistema integral de finanzas municipales en 14 municipios. Éste es un sistema basado en computadoras que reemplazó el procedimiento manual previo que podía

ser fácilmente manipulado. De acuerdo con un informe de la GTZ (2003), la agencia alemana encargada del proyecto, la ejecución del sistema en aquellos municipios ha resultado en mayor productividad, mayor transparencia, una toma de decisiones más confiable, y una asignación más efectiva de los recursos.

A nivel macro, la ejecución de la Ley del Servicio Civil y la Carrera Administrativa, de 1991, se inició en 1999. El reglamento para aplicar la Ley, que había sido aprobado en 1994, establecía que la Ley tenía que ser aplicada primero en una pequeña institución pública, el Departamento de Finanzas, y que sólo por instrucciones del Poder Ejecutivo se podría aplicar la Ley en otras instituciones gubernamentales (CONARE, 2001). Pero no fue sino hasta 1999, al final de su administración, que el presidente Fernández Reyna emitió una orden ejecutiva que mandaba aplicar la Ley en otras instituciones gubernamentales. Además, a la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP), la entidad gubernamental responsable de aplicar la Ley, no se le dio el apoyo financiero ni el mandato legal para ejecutar la Ley de manera más amplia. Por esto, y por las “muchas barreras erigidas por los directores de agencia, quienes están acostumbrados a las prácticas ‘clientelistas’, la culpa de la baja tasa de incorporación de personal se ha adjudicado a la falta de apoyo político” (CONARE, 2001: 38). Las prioridades políticas, como sugirió uno de los informantes, también incluyen la naturaleza clientelista del sistema político en la RD, que es una barrera a los planes de largo plazo. Además, dijo el informante, “las reformas se materializan cuando no dificultan la vida de aquellos grupos que se benefician de la falta de reforma”.

La capacidad organizativa también es otro factor importante en esta etapa. En una reunión en Santo Domingo se cuestionó si debía seguirse implantando la Ley del Servicio Civil y la Carrera Administrativa. En una comunicación personal, en el 2004, un informante dijo que no sólo hay un bajo nivel de destrezas entre los servidores públicos actuales, sino que también la mayoría, si no todas, de las agencias gubernamentales en la RD carecen de planes estratégicos donde articulen las metas y objetivos de las agencias, y los programas que manejan. Esta preocupación fue compartida por el informante Porfirio Quezada, en 2001, quien dijo que en la mayoría de las agencias públicas las prácticas administrativas tales como los planes estratégicos, las reuniones de personal, las actas de reuniones, el rastreo de resultados de decisiones, y el apoyo para el desarrollo profesional son inexistentes. Como consecuencia, concluyó otro informante, si las agencias no saben quiénes son (refiriéndose a su misión) ni adónde quieren ir (refiriéndose a los objetivos), es difícil determinar qué tipo de destrezas deben poseer los servidores públicos de esas agencias.

Sector salud. La administración de Fernández Reyna (1996-2000) ejecutó un proyecto piloto orientado a modernizar y reformar la administración de los hospitales públicos. El objetivo consistía en mejorar la calidad, eficiencia y solvencia financiera de seis hospitales públicos a través de la transformación de las estructuras de apoyo y de los procesos de organización y gestión, así como de la modernización de equipos e infraestructura (CERSS, 2004).

Sin embargo, dos informantes expresaron escepticismo en cuanto a si estos proyectos piloto se convertirían en programas completos a gran escala. Uno de los problemas principales referido por uno de ellos fue el hecho de que una comisión ejecutiva independiente (la CERSS) y no la SESPAS está a cargo de la coordinación de la reforma del sector salud. Esto, admitió el informante, ofrece oportunidades importantes, como es la existencia de personal especializado cuya única responsabilidad se centra en atender el proceso de reforma; pero también presenta barreras políticas porque ha creado una institución paralela al Ministerio. Como resultado, dijo otro informante, hay resentimiento de parte del liderazgo de la SESPAS. De hecho, dos informantes de la CERSS admitieron que cuentan con muy poca cooperación de la SESPAS.

Más aun, una evaluación del esfuerzo de reforma publicado por la SESPAS (2000) declara que hay mucha confusión entre los roles de la SESPAS y la CERSS. El reporte concluye que el hecho de que la CERSS actúe como un cuerpo ejecutivo de proyectos y que además reciba el mayor

financiamiento externo crea conflicto institucional entre estas dos entidades, y puede también impedir la estructuración de capacidad institucional dentro de la SESPAS.

Por otra parte, la práctica de contratar personal sin las calificaciones adecuadas continúa. Además, no hay mecanismos de retribución por desempeño, y no se asigna dinero para desarrollo profesional (SESPAS, 2000).

Sector justicia. Todos los informantes señalaron que la reforma del sistema judicial fue uno de los mayores éxitos del esfuerzo de reforma en general. En particular, los entrevistados destacaron el hecho de que el Consejo Nacional de la Magistratura haya sido activado. Este Consejo fue creado durante la reforma constitucional de 1994, que ocurrió por una crisis institucional cuya culminación fue la naturaleza sospechosa de la reelección de Balaguer en ese año. Uno de los resultados de la reforma fue la reducción del período de Balaguer a dos años (1994-96) y la aprobación de una enmienda constitucional que prohibió, hasta el año 2004, la reelección inmediata de un presidente. Sin embargo, el Consejo jamás fue convocado durante la presidencia de Balaguer. No había presión política. No fue sino hasta la administración del presidente Fernández Reyna, un abogado, que se puso en práctica dicha institución.

Antes de esta enmienda a la Constitución, la elección de los jueces estuvo, con pocas excepciones, sujeta a los caprichos de los miembros congresistas del partido que controlaba el Senado. Así, como parte de su botín, cada senador controlaba el sistema judicial en su provincia; “éste decidía a quién nombrar y en muchos casos los litigantes venían a la casa del legislador, solicitando favores; era un sistema de mercado, donde las decisiones judiciales tenían que ser pagadas” (CARMJ, 1998: 1). Se espera que la composición del nuevo Consejo conduzca a mayores garantías de autonomía e independencia del Poder Judicial.

En el área de administración, un proyecto patrocinado en parte por la Agencia Española para la Cooperación Internacional permitió mejorar el manejo de los tribunales con respecto a 22 juzgados de paz, la primera y, para mucha gente, la última parada en asuntos judiciales (CARMJ, 2000). Como resultado de esta iniciativa, según dijo la informante Aura Celeste Fernández, los juzgados de paz reportaron una agilización en la resolución de los asuntos judiciales, una mayor rapidez de acceso a la información disponible a funcionarios para la toma de decisión, mejoramiento de la disponibilidad de información a ciudadanos, normalización de procedimientos y, en general, mayor calidad.

Acomodamiento e institucionalización

El modelo universal indica que el acomodamiento depende del requisito de la continuidad. Aunque al cierre de las administraciones de Fernández Reyna (1996-2000) y de Mejía (2000-2004), diferentes entidades dominicanas, como las presentadas anteriormente, dieron grandes pasos para poner en ejecución esfuerzos de reforma gubernamental específicos a sus sectores, tal como sugieren los relatos, el proceso sigue desdoblándose. A este momento, el proceso de reforma gubernamental en la RD parece estar en la etapa de acomodamiento. Podemos anticipar que las características particulares del país seguirán ejerciendo una fuerte influencia en la medida en que los valores y prácticas universales promovidas por la reforma de la administración pública se convierten en parte de la cultura administrativa del sector público dominicano. Específicamente, podemos identificar tres factores importantes a considerar: continuidad de las prioridades políticas, continuidad de las regulaciones y leyes, y continuidad de financiamiento.

Primero, las elecciones de mayo de 2004 trajeron un cambio en la élite política gobernante en la RD. El componente interesante en este caso es que el iniciador de la reforma estatal sistemática, el presidente Fernández Reyna, está de vuelta en el poder. Esto podría traer una variación en la continuidad y la posibilidad de reanudar esfuerzos de reforma administrativa abandonados por su predecesor, en su forma previa o con una nueva interpretación. Por ejemplo, durante la administración 1996-2000 de Fernández Reyna, la implementación de los sistemas de información administrativa fue

prioritaria con el fin de mejorar la productividad, el control y la transparencia de los servicios públicos. Sin embargo, cuando entró la administración 2000-2004, según varios informantes, los empleados existentes fueron reemplazados por nuevo personal, se abandonaron algunos de los procesos ya modernizados, y hubo una vuelta a los “buscones”, individuos que por un costo estipulado se ocupan de los pasos burocráticos necesarios para conseguir, por ejemplo, una licencia de conducir, un pasaporte, o pagar los impuestos de individuos que no tienen el tiempo para lidiar con la burocracia ineficiente.

Un segundo factor que puede influir positivamente el acomodamiento y, por ende, la institucionalización, es la continua implementación de la Ley del Servicio Civil y la Carrera Administrativa. Como señaló un informante al describir la situación en el sector salud, “hay excesivos cambios en el personal de salud debido a la práctica común de ‘cancelar’ a empleados públicos siempre que entra una nueva administración”. Y, aun cuando a los empleados se les haya acordado protección con base en dicha Ley, la amenaza de ser despedidos por la administración siguiente no desaparece.

De hecho, cuando el presidente Mejía tomó posesión en el 2000, ordenó el despido del personal público, incluyendo aquellos que habían sido incorporados a la carrera administrativa y servicio civil durante la administración del presidente Fernández Reyna, y la suspensión de la aplicación de la Ley del Servicio Civil. De acuerdo con el director de la ONAP, esto se hizo porque existía la sospecha de que se había incorporado a individuos que no calificaban de conformidad con los requerimientos de la Ley. Pero luego de auditar los archivos de esos incorporados, se encontró que el 86% sí calificaban (CONARE, 2001). A medida que un mayor número de servidores públicos se coloque bajo la protección de la Ley, la remoción de empleados y, por tanto, de las capacidades institucionales creadas, se harán cada vez más difíciles. La expectativa es que a medida que los servidores se profesionalicen, la corrupción y la ausencia de rendición de cuentas se harán menos aceptables y, por eso, prevalecerá menos. (Aunque de manera tentativa, Rodríguez-Gustá [2005] reporta una posible repetición de las acciones del presidente Mejía. Puede que cerca de 3.000 individuos ya incorporados hayan sido despedidos después de agosto de 2004, cuando comenzó la segunda administración de Fernández Reyna).

Sin embargo, la actual crisis económica, un tercer factor que afecta la continuidad, puede dificultar aun más la institucionalización. Existe la desafortunada probabilidad de que habrá planes de austeridad económica, lo cual puede hacer que las reformas administrativas tomen un lugar secundario y se alienten los cortes y despidos. Algunos podrán argüir que la presencia de organizaciones internacionales aumentarán las posibilidades de acomodamiento en estas circunstancias; desafortunadamente, la experiencia sugiere lo contrario. Como concluyeron Brinkerhoff y Crosby (2002), es cierto que la presión de los donantes y los recursos que traen a la mesa juegan un rol importante en el impulso a la reforma, pero las condiciones locales son determinantes importantes de la continuidad.

Además, mientras las agencias de financiamiento internacional ponen en práctica proyectos específicos, su control sobre lo que sucede luego es muy limitado. Por ejemplo, puede que se haya dado dinero a la SEEC para construir una escuela, y la SEEC la construyó. Sin embargo, como observó un informante, la escuela se construye donde decide el líder local del partido, y no necesariamente donde existan las mayores necesidades. Aun así, ante los ojos de las agencias de financiamiento internacional, en dicho caso, el país logró las metas de acuerdo con las estipulaciones del préstamo o concesión. Se teme que exista esta situación en el área de la reforma del sector salud con el proyecto piloto para la modernización de la administración de seis hospitales. El proyecto piloto está en marcha en esos seis hospitales como estipulaban los préstamos, pero los observadores están escépticos en cuanto a que el conocimiento logrado y los recursos puedan ser transferidos a los muchos hospitales públicos que comprenden la red de la SESPAS.

4. Comentarios conclusivos

El análisis presentado aquí aporta argumentos para la consideración de lo particular en la ejecución de las prácticas universales de reforma. Estos argumentos se desarrollan en el contexto de la reforma gubernamental en América Latina, ilustrada por un estudio de reforma gubernamental en la RD. Dos aspectos sobre el manejo de la tensión entre las perspectivas particularista y universal exigen una mayor discusión. El primer aspecto apunta a la tensión entre la adopción de algún proceso que se esté promoviendo como universal (como se aduce aquí con respecto a las cuatro etapas de la reforma) y las barreras del contexto (lo particular) que trastornan lo universal. El segundo punto estriba en que es el proceso iterativo de ir y venir entre los datos específicos y la teoría general lo que más necesitamos para el desarrollo de la teoría de la administración pública.

Los resultados aquí presentados apoyan el argumento de que hay un proceso general de reforma que puede ser promovido como un proceso que tiene una aplicación casi universal. El hecho de distinguir cuatro etapas en este proceso, y sus barreras asociadas, es una contribución importante a las prácticas administrativas ya que nos permite resaltar diferentes necesidades en etapas diferentes. Impulsar este proceso, sin embargo, requiere poner atención en los factores contextuales que promueven los particularistas. Por ejemplo, la reforma del sector salud en la RD está sufriendo de una implementación desigual debido a una falta de presión política por parte de la élite, mientras que la reforma del sistema judicial tuvo el apoyo necesario para la implementación por parte del sector empresarial y requiere atención en torno al acomodamiento continuo y la institucionalización de los cambios recientes. A modo de comparación, en los Estados Unidos, las fuentes de presión política relevante son diferentes, pero el proceso sería similar. Un ejemplo se ve en los esfuerzos por lograr una implementación efectiva -y, a través del acomodamiento, su eventual institucionalización- de reformas recientes que exigen *accountability* (i.e., en la administración Bush, la Iniciativa de no Dejar Atrás a Ningún Niño -*No Child Left Behind Initiative*-). Un sub-texto de este artículo nos dice que, a pesar de los escombros dejados por algunas reformas relativas a la *accountability* que han sido descartadas en los EE.UU., el proceso de reforma es capaz de circular a través de las etapas necesarias más fácilmente en los EE.UU. que en la RD y en otros países de América Latina.

Bibliografía

- Barzelay, Michael (2003), "Introduction: the Process Dynamics of Public Management Policymaking", en *International Public Management Journal*, Vol. 6 N° 3, Greenwich, pp. 251-282.
- Bresser Pereira, L. C. (2001), "New Public Management Reform: Now in the Latin America Agenda, and Yet...", en *Revista Internacional de Estudios Políticos*, Año 3, N° Especial, Rio de Janeiro, pp. 143-166.
- Brinkerhoff, D. W. y Crosby, B. L. (2002), *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision-Makers in Developing and Transitioning Countries*, Bloomfield, Kumarian.
- CARMJ (Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia) (1998), *Novedades de Reforma Judicial*, N° 1, Santo Domingo.
- _____ (2000), *Novedades de Reforma Judicial*, N° 18, Santo Domingo.
- CERSS (Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud) (2004), Informe Sub-proyecto Fondo de Modernización Hospitalaria, Santo Domingo, CERSS, mimeo.
- Cibulka, J. y Derlin, R. (1998), "Accountability Policy Adoption to Policy Sustainability", en *Education and Urban Society*, Vol. 30 N° 4, Dayton, pp. 502-515.
- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (1998), *Una nueva gestión pública para América Latina*, Caracas, CLAD.
- CONARE (Consejo Nacional para la Reforma del Estado) (2001), *Debates de la Reforma*, Año 1 N° 2, Santo Domingo.
- Cronbach, L. J. (1975), "Beyond the Two Disciplines of Scientific Psychology", en *American*

- Psychologist*, N° 30, Washington, pp. 116-127.
- Cronbach, L. J. ...[et al] (1980), *Toward Reform of Program Evaluation*, San Francisco, Jossey-Bass.
- GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) (2003), German Development Cooperation with the Dominican Republic: Abstract of the Evaluation “Modernization of the Dominican Tax System”, Berlin, GTZ, http://www.bmz.de/en/service/infothek/evaluation/Projektuebergreifend/EvalBericht360/steuer_domRep.pdf.
- ICJ (International Commission of Jurists) (2001), *Attacks on Justice 2000 - Dominican Republic*, Geneva, ICJ, http://www.icj.org//news.php?id_article=2565&lang=en.
- IDB (Inter-American Development Bank) (2000), Programa Nacional de Reforma del Sector Salud, Santo Domingo, Colofón.
- _____ (2002), Analysis of the Bank’s Subnational Development Strategy (GN-2026), Washington, IDB, <http://www.iadb.org/sds/doc/MakingDesc1.pdf>.
- Julnes, P. de Lancer y Holzer, M. (2001), “Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: an Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation”, en *Public Administration Review*, Vol. 61 N° 6, pp. 693-708.
- Keefer, P. (2002), *The Political Economy of Public Spending Decisions in the Dominican Republic: Credibility, Clientelism and Political Institutions*, Washington, World Bank, <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/FlagshipCourse2003/Keefer.pdf>.
- Matland, R. (1995), “Synthesizing the Implementation Literature: the Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 5 N° 2, Oxford, pp. 145-174.
- Martínez Puón, R. (2002), “Las políticas de la OCDE en la reforma de la administración pública y la lucha contra la corrupción en México”, documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Meacham, C. E. (1999), “Administrative Reform and National Economic Development in Latin America and the Caribbean (post-Dictatorships)”, en *Policy Studies Review*, Vol. 16 N° 2, Florida, pp. 41-63.
- Mejía-Ricart, T. (2003), “Cultura política y marco institucional en la reforma del Estado”, documento presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28 al 31 de octubre.
- Mesa-Lago, C. (2001), “Pension Privatization: a Review of Results after Two Decades”, en *Hemisphere: a Magazine of the Americas*, N° 10, Miami, pp. 14-17.
- Moynihan, D. e Ingraham, P. (2003), “Look for the Silver Lining: when Performance-Based Accountability Systems Work”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13 N° 4, Oxford, pp. 469-490.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2001), *Perfil del sistema de servicios de salud de la República Dominicana*, Santo Domingo, OPS.
- Palumbo, D. J. y Calisto, D. J. (eds.) (1990), *Implementation and the Policy Process: Opening up the Black Box*, New York, Greenwood.
- Paramio, L. (2002), “Reforma del Estado y desconfianza política”, documento presentando en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8 al 11 de octubre.
- Pimentel, J. ...[et al] (2000), *Educación para todos: evaluación al año 2000*, Santo Domingo, Secretaría de Estado de Educación y Cultura.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2000), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.

- Rodas-Martini, Pablo (2003), “Informe global de la corrupción 2003: América Central, México y el Caribe”, Transparencia Internacional.
- Rodríguez-Gustá, A. L. (2005), Síntesis del diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil: caso República Dominicana; versión preliminar, Washington, BID, mimeo.
- Scarpaci, J. L. e Irrazábal, I. (1994), “Decentralizing a Centralized State: Local Government Finance in Chile within the Latin American Context”, en *Public Budgeting and Finance*, Winter, New Brunswick, pp. 120-136.
- SEEC (Secretaría de Estado de Educación y Cultura) (2000), *Evaluación de la calidad de la educación 1996-2000*, Santo Domingo, SEEC.
- SESPAS (Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social) (2000), *Evaluación del proceso de reforma y modernización del sector salud en la República Dominicana*, Santo Domingo, OPS, OMS.
- The Economist (2003), “Dominican Republic: a Spectacular Fall from Grace”, en *The Economist*, Vol. 369 N° 8354, London, p. 35.
- UNDP (United Nations Development Programme) (2000), “Dominican Republic Country Assessment: Governance Reforms Essential to Poverty Reduction”, en *Poverty Report*, Washington, UNDP, <http://www.undp.org/povertyreport/countryprofiles/domin1.html>.
- _____ (2001), *Gastos públicos en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe: análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20*, Washington, UNDP, <http://www.undp.org/rblac/documents/poverty/gastosoc/comp.pdf>.
- United States Library of Congress (2005), *Country Studies/Area Handbook Series (1986-1998): Dominican Republic*, Washington, <http://countrystudies.us/dominican-republic>.
- Welsch, F. J. y Carrasquero, J. V. (2000), “Perceptions of State Reform in Latin America”, en *International Social Science Journal*, Vol. 52 N° 163, Oxford, pp. 31-38.
- Whitbourne, S. K.; Sneed, J. R.; y Skultety, K. M. (2002), “Identity Processes in Adulthood: Theoretical and Methodological Challenges”, en *Identity*, Vol. 2 N° 1, Mahwah, pp. 29-45.
- Wilson, S. (2003), “Dominicans Suffer Reversal of Fortune: Once-Thriving Fiscal Model Turns Sour”, en *Washington Post Foreign Service*, Washington, November 30, p. A20.
- World Bank (2002), *Improving Public Expenditure Management in Chile*, Washington, World Bank, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/CHILEEXTN/0,,contentMDK:20035040~menuPK:325295~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:325273,00.html>.
- Yin, R. (1994), *Case Study Research: Design and Methods*, Beverly Hills, Sage.
- _____ (1998), “The Abridged Version of Case Study Research: Design and Methods”, en *Handbook of Applied Social Research Methods*, L. Bickman y D. Rog (eds.), Thousand Oaks, Sage, pp. 229-660.

Apéndice I. Informantes clave

COPRyME/CONARE: Onofre Rojas, director ejecutivo (1997-2000); Tirso Mejía-Ricart, director ejecutivo (2000-2004); Enrique de León, coordinador proyecto de descentralización (1997-2002); Amanda Castillo, coordinadora administración pública (1997-); Porfirio Quezada, consultor (1997-2000). **Sector salud:** Jesús Dorado, consultor financiero CERSS (1997-); Bienvenido Sánchez, consultor nacional CERSS (2000-2004); Rosa Sánchez, coordinadora CERSS; Claudio del Villar, coordinador proyecto reforma de hospitales, CERSS; Frank Fernández, participante en el proceso de reforma del sector salud (1990-2000); José Selig, participante en el proceso de reforma del sector salud (1990-2000); William Jana, secretario general IDSS (2000-2004). **Sector justicia:** Aura Celeste Fernández, secretaria de estado, CARMJ (1997-2000); y en 2003, Yarima Sosa Machado, abogado (1998-2000). **Sector educación:** Antioe Fiallo, participante desde 1992 en el proceso de reforma; un sub-secretario de educación que quiere permanecer anónimo (1996-2000); Rocío Fernández, directora de educación básica, SEEC (1997-).

La provisión de empleos de carrera en Colombia: lineamientos de un nuevo modelo de gestión de personal en el sector público *

Pedro Alfonso Hernández

Presentación

Un verdadero sistema de provisión de empleos de carrera debe caracterizarse por la consonancia que exista entre el diseño normativo y la aplicación práctica que de él se haga, pues poco será el aporte de un conjunto regulatorio armónico, coherente, ágil y moderno en esta materia si la realidad administrativa no concuerda con tales postulados.

En Colombia se ha contado con disposiciones legislativas sobre carrera administrativa desde 1938, las cuales desarrollan normativamente los principios del mérito y la igualdad para el acceso, la permanencia, el ascenso y el retiro del servicio público, principios éstos que son expresamente incorporados en la reforma constitucional de 1957 y se mantienen en ese nivel en la Constitución actual, que data de 1991.

En las diferentes leyes sobre carrera administrativa que se han tenido en el país, al concurso de méritos se le ha asignado el papel protagónico del régimen previsto. Desde siempre el legislador ha señalado las condiciones para que los cargos de carrera sean atendidos por los más aptos y capaces; ha dispuesto que el concurso de méritos sea el mecanismo ordinario para la provisión de los empleos de carrera; se ha referido a la competencia para la provisión de este tipo de empleos; a las etapas del proceso de selección; al tipo de pruebas que pueden aplicarse a los candidatos; a la pertinencia, ponderación y configuración de cada prueba de selección; a las condiciones para que los participantes en los concursos ejerzan sus derechos fundamentales a la defensa y al debido proceso; a la procedencia de cada una de las modalidades de vinculación laboral con el Estado; a la duración y procedencia del período de prueba; a las especificidades de la evaluación del desempeño laboral de los empleados de carrera; a las autoridades responsables en cada momento de la administración y vigilancia de la carrera; y las supuestas rígidas condiciones para que opere el retiro del servicio de los empleados de carrera, lo que ha llevado a algunas autoridades nominadoras a oponerse al sistema en la medida en que restringe los espacios para estructurar su equipo de trabajo o para corresponder a los compromisos adquiridos durante su campaña electoral.

No obstante, el sistema normativo ha sido puesto en práctica de manera parcial y ocasional en el país. Debido a condiciones circunstanciales de las dinámicas políticas colombianas, la carrera administrativa en los niveles departamental y municipal no tuvo aplicación sino a partir de 1993, esto es 55 años después de haberse adoptado el modelo tanto para el nivel nacional como para el nivel territorial.

La provisión de los empleos de carrera en el nivel nacional no ha correspondido normalmente al uso de procesos de selección ordinarios previstos en la legislación, sino, ante todo hasta 1997, a través de provisiones transitorias. De una parte, los ingresos extraordinarios decretados por el legislador hasta 1992 y que favorecían a los empleados que durante cierto tiempo hubieren desempeñado los cargos de carrera y cumplieran los requisitos fijados para el empleo, permitió el ingreso de la mayor parte de los empleados que hoy ostentan derechos de carrera. Aunque no se conocen datos oficiales sobre la materia, no sería desacertado afirmar que la mayor parte de los empleados que tienen derechos de carrera en el sistema general han ingresado a través de la incorporación extraordinaria y no a través de los concursos de méritos. De otra parte, opera la provisión indefinida a través de encargos y

(*) Recibido: 12-08-2005. Aceptado: 19-01-2006.

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.

nombramientos provisionales, aunque éstos hayan sido previstos como mecanismos excepcionales y transitorios de provisión de cargos de carrera.

En ese entorno, en el presente documento se alude, en primer lugar, a los mecanismos instituidos en el ordenamiento jurídico nacional para suplir las vacancias de los empleos de carrera, sean ellas de carácter definitivo o de carácter temporal. En las primeras, se hallan los mecanismos ordinarios y extraordinarios, y en la segunda, los mecanismos transitorios de provisión de cargos de carrera.

En segundo lugar, se señalan las principales causas que han llevado a que en Colombia hoy no haya concordancia entre los lineamientos trazados por el ordenamiento jurídico para la provisión ordinaria de empleos de carrera y las prácticas administrativas que muestran cómo estos empleos están siendo atendidos en una proporción muy elevada con servidores públicos cuya vinculación laboral con el Estado no corresponde a la selección ordinaria prevista, sino a través de modos de excepción.

En tercer y último lugar, se alude a los instrumentos previstos en la nueva legislación para eliminar dicho dualismo institucional y a las perspectivas que comienzan a vislumbrarse en la materia y que no permiten aún garantizar con absoluta confianza que, en la práctica, sea ésta la ocasión, después de casi setenta años de legislación, para comenzar los procesos de consolidación de un cuerpo funcional que tenga en el mérito y en la igualdad de condiciones los criterios objetivos de ingreso, permanencia y retiro del servicio.

1. Los mecanismos formales de provisión de empleos de carrera

La provisión se entiende como el conjunto de mecanismos instituidos para suplir las vacancias de los empleos públicos, sean éstas de carácter definitivo o de carácter temporal.

En Colombia, la provisión de los empleos de carrera puede darse con carácter definitivo o con carácter transitorio. Una y otra modalidad deben atender una serie de principios y derechos comunes consagrados en la Constitución Política, en especial los referentes a la igualdad de oportunidades para el desempeño de cargos y funciones públicas; la legalidad de los procesos de selección; el cumplimiento de los requisitos fijados para desempeñar el correspondiente empleo; la designación imparcial a través del mérito y las capacidades de los candidatos y el respeto al debido proceso para la terminación de la relación laboral con el Estado¹.

El carácter vinculante de los principios constitucionales sobre la provisión de empleos de carrera ha sido resaltado, de manera consistente y reiterada, por el juez administrativo y el juez constitucional y, sobre todo por este último, en cuanto a su aplicación en los mecanismos de provisión transitoria. Son ampliamente conocidas las líneas de la jurisdicción de tutela en las cuales se amparan derechos fundamentales de los accionantes cuando, por ejemplo, la Administración deja de nombrar al candidato que ocupó el primer lugar en el proceso de selección o cuando separa del servicio a empleados provisionales sin expresar en el acto administrativo los motivos en que fundó su decisión².

Además de las condiciones generales que comparten los modos de provisión de los empleos de carrera, existen otras que los identifican y los separan, y es a éstas a las cuales se hace referencia en los siguientes apartados.

Provisión definitiva de empleos de carrera

La provisión definitiva procede en los eventos en que un empleo público esté vacante con carácter definitivo, sea por tratarse de un empleo nuevo o porque el cargo ha quedado vacante al darse una de las causales de retiro de los servidores públicos.

La provisión definitiva de empleos de carrera admite varias modalidades, las cuales se determinan en consideración de las especificidades de la realidad nacional, de las adecuaciones institucionales al modelo de Estado adoptado por la Asamblea Nacional Constituyente en 1991 y de los principios de la igualdad y el mérito para el acceso al ejercicio de cargos y funciones públicas.

El ordenamiento jurídico colombiano instituye dos sistemas para la provisión definitiva de empleos de carrera: los sistemas ordinarios y los sistemas extraordinarios.

a) Los concursos o procesos de selección por méritos representan el *mecanismo ordinario* para la provisión definitiva de empleos de carrera. Su uso es frecuente en países en que la función pública se erige a partir de los principios de la igualdad material y el mérito para el ingreso, la permanencia y el ascenso en el servicio público.

Este mecanismo de provisión comprende tres modalidades en el caso colombiano. En primer lugar, con listas de elegibles que resulten de los concursos de méritos, vigentes durante dos años, con las cuales se puedan proveer empleos iguales o equivalentes. En segundo lugar, con listas de elegibles de concursos generales convocados para proveer empleos comunes en las plantas de personal de varias entidades y organismos públicos. Y, finalmente, con quien ocupe el primer lugar en el concurso de méritos que se realice para suplir específicamente la vacante respectiva.

El legislador regula, en detalle, las condiciones y circunstancias de cada alternativa. Establece, por ejemplo, la vigencia de las listas de elegibles; asigna la competencia para la realización de cada tipo de concurso y la administración de los sistemas de información en esas materias; señala las etapas de los procesos de selección y fija límites para la ponderación de las pruebas que pueden ser aplicadas a los candidatos, entre otras medidas.

b) Son *medios extraordinarios* para la provisión definitiva de empleos de carrera las decisiones de las autoridades judiciales que ordenan la incorporación en el empleo público, como mecanismo de restablecimiento de los derechos laborales de empleados que fueron ilegalmente retirados del servicio. También hace parte de estos sistemas, la reubicación geográfica de los empleados de carrera cuando han sido obligados a dejar su lugar de trabajo por razones de violencia. Así mismo, la reincorporación de empleados de carrera retirados del servicio por supresión de su empleo y que, entre las alternativas de percibir una indemnización que compense la pérdida de sus derechos de carrera o la de ser incorporados en empleos equivalentes al suprimido, optan por esta última alternativa para que, dentro de un plazo de seis meses, puedan ser nuevamente vinculados laboralmente con la Administración, conservando sus derechos de carrera. Si al cabo de dicho plazo no se ha dado la incorporación, el expleado recibirá la indemnización correspondiente.

Los sistemas extraordinarios de provisión definitiva de empleos de carrera responden a circunstancias y dinámicas específicas de la administración pública, representadas en el régimen jurídico previsto en cada época y en cada país. En su determinación inciden, por ejemplo, las condiciones de guerra civil que afronte una sociedad; la adopción de políticas públicas que repercuten en la transformación de la naturaleza jurídica de las entidades públicas, o la consolidación de procesos de descentralización territorial, de modernización institucional o de privatización. Por ello, las modalidades previstas y los alcances dados por el legislador constituyen una fuente para aproximarse al conocimiento de la realidad política, social o económica que viven los Estados en diferentes fases de su evolución institucional.

Los mecanismos extraordinarios, como su nombre lo sugiere, son modalidades adicionales para la provisión de empleos de carrera, mas no por ello subsidiarios o dependientes de los sistemas ordinarios de provisión, es decir de los concursos de méritos. Tanto es así, que está previsto un orden de prelación en el cual se privilegian los mecanismos extraordinarios sobre los mecanismos ordinarios de provisión de empleos.

Al respecto, el artículo 7° del Decreto 1227 de 2005 dispone que la provisión definitiva de los empleos de carrera se efectuará en aplicación del siguiente orden: 1) con quien ostentaba derechos de carrera al momento de su retiro del servicio y cuyo reintegro sea ordenado por autoridad judicial; 2) con el empleado con derechos de carrera desplazado de su lugar de trabajo por razones de violencia; 3) con el empleado con derechos de carrera que luego de suprimirse el cargo del cual es titular opte por el derecho preferencial a ser revinculado en empleo igual o equivalente en cualquiera de las entidades públicas que conforman el sistema general de carrera; 4) con la persona que ocupe el primer puesto en la lista de elegibles vigente para el cargo y entidad respectiva; 5) con la persona que ocupe el primer puesto en la lista de elegibles vigente conformada con ocasión de un concurso general; 6) con la

persona que haga parte del Banco de Lista de Elegibles según lo establezca la Comisión Nacional del Servicio Civil; y 7) con quien ocupe el primer lugar en el proceso de selección que se realice para la respectiva entidad.

Como se señaló, del orden de prioridades fijado en el ordenamiento jurídico es de resaltar la primacía de los mecanismos extraordinarios sobre los mecanismos ordinarios de provisión definitiva de los empleos de carrera.

Expuestas las consideraciones generales sobre la provisión definitiva de empleos de carrera, se procede en adelante a expresar lo relacionado con los mecanismos de provisión transitoria de este tipo de empleos públicos.

Provisión transitoria de empleos de carrera

Por tradición legislativa, en el ordenamiento jurídico colombiano se han previsto dos modalidades de provisión transitoria de empleos de carrera. Ellos son el encargo y el nombramiento provisional, cuya finalidad no es la de eludir los mecanismos ordinarios de selección de funcionarios públicos sino garantizar eficiencia en la función administrativa y propender a alcanzar los fines esenciales del Estado, que son propósitos constitucionalmente previstos³.

Ambas formas de provisión proceden para suplir vacancias definitivas o temporales de empleos de carrera. La duración de una y otra depende del tipo de vacancia del empleo que se va a proveer: hasta seis meses en los casos de vacancias definitivas y, en casos de vacancias transitorias, por la duración de la situación administrativa en que se halle el titular del empleo.

El encargo y el nombramiento provisional se caracterizan por ser mecanismos transitorios y excepcionales de provisión de empleos, razón por la cual son especialmente regulados por el legislador.

a) El *encargo* está catalogado como un derecho de los empleados de carrera. Los servidores públicos inscritos en el correspondiente registro público, que reúnan los requisitos y condiciones fijados en la ley, serán designados en igualdad de condiciones para suplir las vacancias que se presenten en los empleos de carrera, superiores en grado salarial o nivel jerárquico⁴. Por ello, el encargo constituye un mecanismo para incentivar a los empleados de carrera eficientes.

El encargo tiene una doble connotación jurídica, en cuanto es, al mismo tiempo, una modalidad de provisión transitoria de empleos de carrera y una situación administrativa para el empleado que es destinatario de esa determinación. Como toda situación administrativa, el empleado encargado conserva su vínculo laboral con la Administración y regresa al cargo del cual es titular cuando se termine el encargo.

Cuando no haya empleado de carrera que reúna las condiciones señaladas, la autoridad nominadora podrá vincular, a través de un nombramiento provisional, a un particular para que supla, con carácter transitorio, dicha vacancia.

b) La expresión *provisional* tiene tres acepciones. Es un mecanismo de provisión transitorio de empleos de carrera; refleja la condición precaria del vínculo laboral con la Administración y distingue a una de las categorías de los empleados del Estado.

El nombramiento provisional no exige ni impide que la selección del empleado se haga a través de un concurso de méritos. En caso de agotarse ese procedimiento, el así designado no adquiere derechos de carrera, de manera independiente a su permanencia laboral con el Estado.

El nombramiento provisional sólo procede cuando en la planta de personal no haya empleado de carrera que reúna los requisitos para ser encargado en el empleo de carrera que está vacante.

El empleado provisional tiene, por regla general, los mismos derechos, obligaciones, inhabilidades e incompatibilidades funcionales que los empleados de carrera⁵. Aunque no tienen el mismo grado de estabilidad que éstos, tampoco pueden asimilarse a los empleados de libre nombramiento y remoción. Así lo asumió desde 1998 la jurisdicción constitucional y así se dispone hoy en el ordenamiento jurídico⁶.

En los casos de supresión del cargo desempeñado por un empleado provisional, se consolida una causal de retiro del servicio para su titular; para ellos, al igual que para los empleados de libre nombramiento y remoción, no está previsto el reconocimiento de una indemnización por la ocurrencia de esta novedad ni se establece el derecho a la reincorporación en empleos públicos iguales o equivalentes al suprimido.

Eliminación de los concursos de ascenso

Toda movilidad horizontal o vertical de los servidores públicos dentro del sistema de carrera se basa en la superación de concursos de méritos, sean éstos de ingreso o de ascenso.

Las legislaciones anteriores tenían previstos los concursos de ascenso y los separaban de los de ingreso a la carrera administrativa⁷. Esa distinción fue hallada constitucional por la Corte Constitucional⁸. Dos años más tarde, la Corte precisó que los concursos de ascenso son constitucionales en la medida en que no excluyan los concursos mixtos, en los que también puedan participar candidatos que no estén inscritos en carrera administrativa⁹.

En la reforma de 2004 el Legislador excluyó los concursos de ascenso. Establece, por el contrario, que los concursos para el ingreso y para el ascenso en los empleos de carrera administrativa serán abiertos y en ellos podrán participar todas las personas que acrediten los requisitos exigidos para su desempeño¹⁰.

Se argumenta informalmente que este modelo permitirá la selección de los mejores para cada puesto de trabajo, en la medida en que será el mérito el principio que regirá toda provisión de empleos de carrera. Además, que de esa manera se preserva el derecho constitucional de acceso, en condiciones de igualdad, al desempeño de cargos y funciones públicas¹¹.

No obstante, si bien está establecido en el sistema jurídico que el legislador dispone de un amplio margen de configuración para la regulación de los mecanismos de provisión de los empleos de carrera, así como también de las restantes materias del régimen de la función pública, esa decisión de eliminar los concursos de ascenso y su fundamento admiten ciertas apreciaciones divergentes.

De un lado, la Constitución Política de 1991 posibilita la realización de ambos tipos de concursos: de ingreso y de ascenso en la carrera administrativa. El primero, dirigido a todos los interesados en ingresar al servicio de la Administración; el segundo, para garantizar la movilidad interna a quienes ya hacen parte del sistema de carrera. Lo que no debe es confundirse ni asimilarse concurso de ascenso con concurso cerrado y concurso de ingreso con concurso abierto, porque las expresiones *abiertos* y *cerrados* dan cierta sensación de ilegitimidad. Además, si la Constitución impidiera los concursos de ascenso, serían inconstitucionales las disposiciones sobre los ascensos en varios sistemas especiales de carrera. Entre otras, la carrera diplomática y consular, la carrera de la policía nacional o la carrera militar.

De otro lado, debe tenerse presente que la movilidad horizontal y vertical al interior del sistema de carrera produce un impacto positivo en los empleados que de él hacen parte, porque saben que de su rendimiento y desempeño, en comparación con los demás empleados de carrera, dependerán las oportunidades para el ascenso en el sistema y su consecuente mejoramiento laboral, salarial y personal. Esa percepción se desvanece cuando los servidores públicos encuentran que para acceder a un cargo superior deben competir con un número muy superior de candidatos.

Por lo anterior, se estima que la decisión adoptada en 2004 por el legislador en este aspecto incidirá negativamente en la movilidad de los empleados de carrera, desincentivará la búsqueda de ascensos laborales de los servidores públicos e incrementará los costos de los concursos al ampliar considerablemente el número de participantes en los procesos de selección que se lleven a cabo¹².

Los elementos normativos descritos caracterizan las modalidades formales de provisión de los empleos de carrera. La pregunta que debe responderse ahora es ésta: ¿Cuál es el grado de coincidencia entre esos postulados y la manera como se lleva a cabo la provisión efectiva de los empleos de carrera?

2. Los mecanismos reales de provisión de empleos de carrera

En Colombia la provisión de empleos en las entidades que conforman el sistema general de carrera administrativa no ha correspondido, en su gran mayoría, a la aplicación y el acatamiento de los mandatos de selección objetiva previstos por el legislador desde 1938 y por el Constituyente desde 1957.

Por el contrario, el ingreso laboral al sector público ha correspondido, en esencia y por regla general, a vías de excepción, tanto para el ingreso al sistema de carrera como para la provisión transitoria de este tipo de empleos.

La mayor parte de los ingresos definitivos a carrera se han llevado a cabo a través de inscripciones extraordinarias, que exigen a los interesados de la superación de concursos de méritos; tan sólo se les exige el cumplimiento de los requisitos mínimos señalados para el desempeño del respectivo empleo¹³. Por su parte, las provisiones transitorias han adquirido en la práctica una fuerte vocación de permanencia, a tal punto de encontrar más de la tercera parte de los servidores públicos con vinculaciones precarias superiores a los seis años de permanencia, superando, en muchos casos, los diez años de servicio. Así, pues, la existencia de 120.000 empleos provistos con carácter provisional y los encargos temporales que se tornaron indefinidos evidencian que estas formas de provisión excepcional de cargos públicos constituyen una figura de frecuente aplicación.

Ese dualismo entre norma y realidad dificulta con frecuencia encontrar la respuesta apropiada a los casos específicos que se presentan en la Administración. Por ejemplo, la autorización para prorrogar encargos y nombramientos provisionales, que están limitados en la ley con una duración máxima de seis meses, término durante el cual debe culminarse el proceso de selección por méritos del titular, pero en escenarios como el actual donde la realización de procesos de selección masivos exige un plazo superior. La Comisión Nacional del Servicio Civil tiene a su cargo la provisión de empleos de carrera de cerca de 3000 entidades públicas, en procesos unificados que exigen plazos mayores a los previstos en la ley para su realización.

También incide en la efectividad del restablecimiento del derecho ordenado por el juez administrativo en los casos en que, por ejemplo, un empleado provisional sea ilegalmente retirado del servicio; en tales eventos, si la Administración no hubiere actuado de una manera contraria al ordenamiento jurídico, ante la inaplicación de los mecanismos de provisión definitiva de los empleos de carrera, el empleado desvinculado hubiere tenido, al igual que los demás empleados provisionales, una alta probabilidad de haber conservado su vinculación laboral por un término indefinido. Sin embargo, por ser ilegalmente separado del servicio, el alcance del restablecimiento de sus derechos no se extiende más allá de la duración formal de la vinculación, la cual, en principio no podía ser superior a los cuatro meses en la legislación precedente y seis meses en la actual¹⁴.

El dualismo reinante en esta materia obedece, en buena medida, a los efectos de las sentencias C-030/97 y C-372/99 de la Corte Constitucional. La primera impide que haya más eventos de incorporación extraordinaria en carrera administrativa y la segunda declara la inexecutable de la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil dada por la Ley 443/98, único órgano competente para adelantar los procesos de selección de los empleados de carrera.

Dadas las anteriores circunstancias, los escritos y documentos sobre la historia de la carrera administrativa en Colombia no pueden más que limitarse a la exposición de los mecanismos formalmente adoptados en diferentes momentos de la evolución institucional, pero carentes de datos sobre el número y la proporción de los empleados del Estado seleccionados a través del mecanismo ordinario previsto, de manera constante por el ordenamiento jurídico, para la vinculación laboral con el Estado. En otras palabras, la provisión por méritos de los empleos de carrera en el país es, hasta ahora, la historia de las legislaciones, pero no la historia de las realizaciones.

Ante ese dualismo en la provisión de los empleos de carrera, ¿cuáles son las determinaciones institucionales adoptadas para enfrentarlo?

3. Mecanismos institucionales para eliminar el dualismo en la provisión de los empleos de carrera **La Comisión Nacional del Servicio Civil: nuevo actor institucional**

El papel de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) está señalado por el artículo 130 de la Constitución Política y por los alcances dados a esa norma por la Corte Constitucional. De esas dos fuentes, se obtienen sus características básicas.

La Comisión es una entidad del orden nacional, autónoma e independiente de las ramas del poder público, con personalidad jurídica propia, autonomía administrativa y recursos propios. Su objeto es la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial.

Hacen parte de la función de *administración* las actividades inherentes a la selección de los empleados de carrera, la administración del sistema de información de la carrera administrativa y el diseño del sistema de evaluación del desempeño laboral de los empleados de carrera, que será adoptado por las entidades que conforman el sistema general de carrera. La selección se lleva a cabo a través de universidades e instituciones de educación superior acreditadas ante la Comisión para tales fines.

En cumplimiento de la función de *vigilancia*, la Comisión adelanta labores de verificación y control de los procesos de selección, deja sin efectos procesos de selección cuando se presenten irregularidades, investiga la inobservancia de las normas de carrera e impone las sanciones correspondientes, resuelve las reclamaciones sobre inscripciones en carrera administrativa y garantiza la correcta aplicación de los procedimientos de evaluación del desempeño laboral de los empleados de carrera.

La Comisión Nacional del Servicio Civil es, entonces, la entidad de rango constitucional encargada de garantizar el mérito y la igualdad en el ingreso y la permanencia de los empleados de carrera administrativa, lo que la convierte en nuevo actor institucional en el modelo de función pública en Colombia. Se transforma en uno de los actores institucionales más representativos del ordenamiento jurídico para eliminar el dualismo en la provisión de empleos de carrera. Fue conformada por concurso de méritos y actúa desde el 7 de diciembre de 2004.

La dimensión de la autonomía e independencia que corresponda a la naciente CNSC está determinada tanto por el margen de actuación que le reconozca el legislador y le respalde el ejecutivo, como por el espacio que se le otorgue para ejercer las funciones asignadas.

Del contenido de la Ley 909 de 2004

El legislador ha dado muestras de su interés por reducir la informalidad que históricamente ha caracterizado la provisión de empleos de carrera en Colombia. Desde sus primeras determinaciones ha diseñado mecanismos formales para que los empleos públicos fueran y sean atendidos por empleados seleccionados a través de concursos de méritos.

La nueva ley de empleo público y carrera administrativa (Ley 909 de 2004), pretende eliminar dicho dualismo. Con tal finalidad consagra un nuevo modelo para la provisión de los empleos de carrera, cuyos aspectos básicos son los siguientes:

- . Desarrolla el principio de separación entre la selección de los empleados de carrera, a cargo de la CNSC, y el ejercicio de la potestad nominadora por parte del representante de cada entidad y organismo público.
- . Reitera el principio constitucional del mérito como elemento de ingreso al servicio público.
- . Prevé los encargos cuando se haya iniciado el respectivo proceso de selección, como modo de garantizar que sea el concurso de méritos el sistema regular de provisión de los empleos de carrera.
- . Fija a la CNSC un término perentorio de un año para proveer por concurso los 120 mil empleos de carrera provistos a través de encargos y nombramientos provisionales.
- . Otorga cierta estabilidad a los empleados vinculados con nombramiento provisional, pues su retiro deberá darse mediante acto administrativo motivado.

- . Consagra una provisión de empleos más objetiva y despersonalizada que la prevista en el modelo anterior aplicado en el país. El hecho de ser los empleados públicos seleccionados por la CNSC a través de la Universidad y no por la misma autoridad nominadora reducirá significativamente las injerencias indebidas en el proceso de selección.

- . Flexibiliza los sistemas de provisión al incorporar los concursos generales, cuyos resultados servirán para suplir, de manera inmediata, las necesidades de personal que tenga la Administración.

- . Reduce significativamente los costos de los procesos de selección de los empleados públicos en su conjunto puesto que se amplía considerablemente el campo de utilización de las listas de elegibles; ahora se podrán proveer con ellas empleos iguales o equivalentes en las entidades nacionales o territoriales que hacen parte del sistema general de carrera. Con un solo concurso se podrán proveer varios cargos de distintas entidades.

En suma, como era de esperarse, el conflicto entre la provisión discrecional que en la práctica demandan las autoridades nominadoras y la provisión meritocrática de los empleos públicos prevista como mandato constitucional, no podía ser resuelto por el legislador y el ejecutivo más que a favor de esta última.

Conclusiones

El sistema de provisión de empleos de carrera administrativa en Colombia está en proceso de consolidación. La nueva legislación adopta una serie considerable de medidas con el fin de hacer que la realidad administrativa se enrumbe en la misma dirección en que ha estado orientada la legislación desde 1938. No será un viraje sencillo ni fácil de efectuar, pero están dadas las condiciones, al menos formales, para que pueda lograrse.

En estos momentos asistimos a un nuevo entorno legislativo, en el cual se han previsto nuevos diseños institucionales con los cuales se aspira a cambiar esa constante en la provisión de los empleos de carrera. No obstante, aunque están dadas las condiciones regulatorias, resta por conocer cuál es el alcance de las condiciones materiales para que se elimine, o al menos se reduzca, el dualismo institucional en esta materia y se logre que la realidad se parezca más a los postulados normativos previstos.

A la Comisión Nacional del Servicio Civil le corresponde jugar un papel protagónico en la transformación de los modos de selección y provisión de los empleos de carrera en Colombia. El sistema de provisión de cargos de carrera administrativa en el país es indudablemente novedoso. Ante todo separa la selección de los empleados de carrera de las actividades inherentes al ejercicio de la potestad nominadora. La primera a cargo de la CNSC y la segunda del nominador en cada entidad u organismo público. La consolidación de ese modelo, que no es exclusivo¹⁵, exige transformaciones culturales mínimas en las cuales falta por recorrer buena parte del camino. Pero se está trabajando para que ello sea finalmente una realidad en los próximos años.

Notas

¹ Artículos 13, 29, 40, 125 y 209 de la Constitución Política.

² En reciente decisión de la Corte Constitucional sobre la estabilidad laboral de tres empleadas provisionales que fueron retiradas del servicio en ejercicio de la facultad discrecional que asiste a la autoridad nominadora, la Corte Constitucional reiteró su jurisprudencia en relación con la garantía constitucional de estabilidad laboral de los empleados nombrados provisionalmente en empleos de carrera. Señaló la Corte que, “la estabilidad laboral de un funcionario que ocupe un cargo de carrera administrativa no se afecta por el hecho de que el nombramiento se haga en provisionalidad. Es esa la razón, por la que el nominador no puede desvincular al empleado que se encuentre en dicha situación, apoyado en una facultad discrecional que no tiene, como sí ocurre en el evento de un cargo de libre nombramiento y remoción, pues en el primer caso los servidores públicos gozan de cierta estabilidad, en cuanto para ser desvinculados deben ser sujeto de sanciones que prevean su desvinculación o porque se

convoque a concurso de méritos para llenar la plaza de manera definitiva, con quien obtuvo el primer lugar”. Sentencia T-123 de 2005.

³ Preámbulo y artículos 1, 2, 4 y 209 de la Constitución Política.

⁴ El artículo 24 de la Ley 909 de 2004 contiene las condiciones de procedencia de los encargos para proveer vacancias definitivas de empleos de carrera. Ellas son: 1ª. Su finalidad es atender las funciones del cargo vacante mientras se surte el proceso de selección; 2ª. Procede luego de convocarse el respectivo concurso; y 3ª. Los empleados de carrera deben acreditar los requisitos señalados para el ejercicio del cargo, tener las aptitudes y habilidades para su desempeño, no haber sido sancionados disciplinariamente en el último año y que su última evaluación del desempeño haya sido sobresaliente.

⁵ Las diferencias se presentan especialmente en programas de incentivos, de capacitación y la oportunidad para ser encargos en otros empleos de carrera.

⁶ En relación con la jurisprudencia constitucional en esta materia, ver sentencias SU-250/98 y T-123/05. En cuanto al ordenamiento jurídico, el artículo 10 del Decreto 1227 de 2005 exige que en el acto administrativo de declaratoria de insubsistencia del nombramiento provisional, cuando ésta se produzca antes de cumplirse el término de duración o de su prórroga, se consignen los motivos que llevaron al nominador a adoptar tal determinación.

⁷ Artículos 11 de la Ley 27 de 1992 y 15 de la Ley 443 de 1998. Según la primera disposición, los concursos eran de dos clases: abiertos, para el ingreso de nuevo personal a la carrera administrativa, y de ascenso para personal escalafonado. La Ley 443, además de preservar los dos tipos de concursos, permitía inferir que los concursos de ascenso fueran la regla general, pues asignaba al reglamento la función de establecer los casos en que procedía el concurso abierto.

⁸ En la sentencia C-486/00 la Corte Constitucional avaló la constitucionalidad de los concursos de ascenso en el sistema general de carrera previstos en el artículo 15 de la derogada Ley 443 de 1998. Sobre el particular, se extractan los siguientes apartes de la sentencia citada: *“En cuanto al **ingreso**, no cabe duda de que -como lo ha sostenido la Corte- los concursos que se efectúen con el objeto de convocar a los aspirantes a un determinado empleo deben otorgar oportunidad abierta e igualitaria a todas las personas, señalando obviamente los requisitos exigidos para el desempeño de aquél, según la ley. Allí, por tanto, no puede haber restricciones que impidan o dificulten a quien no hace parte de la entidad o del conjunto de la Administración, es decir, a la persona particular que no ha accedido al servicio, llegar a él con base en sus méritos y previo concurso. No ocurre lo mismo en lo relativo al **ascenso**, que, como la palabra lo indica, busca seleccionar para un rango superior a quien, ya estando incorporado, muestre de manera comprobada méritos suficientes para subir en la escala jerárquica del organismo al que pertenece o en otros de la Administración, imponiéndose por sus calidades, aptitudes y preparación sobre otros aspirantes también incorporados al servicio dentro de la institución o grupo de instituciones de que se trate. Por tanto, el concurso, para ascender en la jerarquía de la carrera, se produce, ya no con carácter **abierto** sino **cerrado** -es decir, comprende sólo a quienes, estando en niveles inferiores, en la organización del ente respectivo, pretenden acceder a puestos de grado superior-, o **mixto**, propiciando que en ciertas entidades u organismos sean llamadas a concurso personas no vinculadas a la carrera, junto con las que ya lo están, o permitiendo a aspirantes de varias entidades que puedan participar, bajo ciertas condiciones, aun tratándose de servidores externos a la entidad. Repárese en que todas estas posibilidades surgen de la voluntad del legislador y de sus consideraciones acerca de factores y variables inherentes a las distintas modalidades de actividad estatal, sin que la Constitución le imponga una u otra forma de concurso para ascenso”*.

⁹ Sentencia C-266/02.

¹⁰ Artículo 29 de la Ley 909 de 2004.

¹¹ Artículo 40-7 de la Constitución Política.

¹² La Corte Constitucional se refirió a las implicaciones de eliminar los concursos de ascenso. En la Sentencia C-486/00 expresó lo siguiente: “*En otros términos, para ascender dentro de la carrera, puede ser requisito válido, según la ley, el de pertenecer a ella. Obsérvese que, si resultara absoluta la regla del concurso abierto, aplicándola inclusive para los ascensos, ningún valor tendría el mérito ya demostrado en el desempeño de las funciones asignadas, el cumplimiento de las obligaciones y deberes del empleado inscrito en carrera, su esfuerzo por lograr preparación, capacitación y superación, ni las calificaciones obtenidas durante su trayectoria, pues fácilmente podrían resultar descartados todos esos elementos mediante el ingreso de alguien que no ha iniciado la carrera ni ha sido sometido a prueba dentro de la misma. Ello significaría desestímulo y frustraría en buena parte los propósitos del sistema. (...) Resulta justo, en criterio de la Corte, que, para los ascensos, la ley se refiera únicamente a aquellos empleados que están en carrera administrativa, como una forma de proteger precisamente a las personas que ya se sometieron al proceso de selección. Una regla absoluta, de apertura invariable en cualquier concurso y siempre -como lo pretende el actor- podría afectar a los empleados actuales en su igualdad, si se permitiera que para el ascenso a un cargo de carrera desapareciese por completo el reconocimiento de que ellos ya han sido probados y evaluados en el servicio, dando lugar, en toda ocasión y sin límites, a la escogencia de quienes, en cuanto son ajenos a esos antecedentes, están en otras condiciones. Ello podría hacer imposible el ascenso como forma de estímulo por el mérito demostrado”.*

¹³ En la sentencia C-030/97 la Corte Constitucional declaró la inexecutable de las incorporaciones extraordinarias en carrera administrativa por vulnerar los principios de la igualdad y el mérito y la cláusula general de ingreso por concurso prevista en el artículo 125 de la Constitución. A partir de la ejecutoria de esa sentencia, el concurso de méritos es el único medio para el ingreso a la carrera administrativa.

¹⁴ En la sentencia del 25 de noviembre de 2004 el Consejo de Estado, Sección Segunda, confirmó la nulidad del acto por el cual se desvinculó del servicio al demandante, quien era empleado provisional retirado discrecionalmente del servicio antes de vencerse el término señalado en la ley y rectificó la sentencia apelada para disponer que era improcedente el reintegro del accionante y el pago de los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir desde el retiro hasta el reintegro, para, en su lugar, limitar el reconocimiento desde la fecha de retiro hasta la fecha del vencimiento de los cuatro meses por el que fue nombrado el actor. En: *Jurisprudencia y Doctrina* No. 403, julio de 2005, pp. 991-993.

¹⁵ Hay países, como España, donde tienen prevista dicha separación de funciones de una manera semejante.

Bibliografía

- Blanco Pellicier, Ángel y García Rubio, María Amparo (2004), *Curso de derecho administrativo laboral*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Cantero Martínez, Josefa (2001), *El empleo público: entre estatuto funcional y contrato laboral*, Madrid, Marcial Pons.
- Ferreira Fernández, A. Xavier (2002), *La provisión de puestos de trabajo en la administración general del Estado*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Hernández, Pedro Alfonso (2004a), *Bases constitucionales de función pública: empleo público*, Bogotá, Editorial Jurídica Gustavo Ibáñez.
- _____ (2004b), *La Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC)*, Bogotá, Editorial Jurídica Gustavo Ibáñez.
- INAP (Instituto Nacional de Administración Pública) (2005), *Informe de la Comisión para el Estudio y Preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, INAP.
- Mercader Uguina, Jesús y Tolosa Tribiño, César (2004), *Derecho administrativo laboral*, Valencia, Tirant lo Blanch.

Palomar Olmeda, Alberto (2003), *Derecho de la función pública*, Madrid, Dykinson.
Sánchez Morón, Miguel (1996), *Derecho de la función pública*, Madrid, Tecnos.
Saragossà i Saragossà, Joseph Vicent (coord.) (2004), *Derecho del empleo*, Valencia, Tirant lo Blanch.
Villegas Arbeláez, Jairo (2005), *Derecho administrativo laboral*, Bogotá, Legis.
Villoria Mendieta, Manuel y Del Pino Matute, Eloísa (1997), *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*, Madrid, Tecnos.

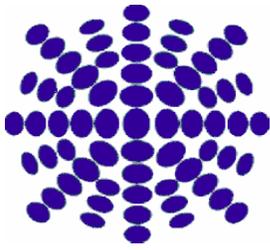
Ordenamiento Jurídico:

Constitución Política de Colombia.

Ley 909 de 2004 y Decretos 760, 770, 785, 1227 y 2539 de 2005.

Consejo de Estado. Sentencias citadas.

Corte Constitucional. Sentencias citadas.



CLAD

Centro
Latinoamericano de
Administración para el Desarrollo

CÓDIGO IBEROAMERICANO DE BUEN GOBIERNO

PREÁMBULO

Los Gobiernos abajo firmantes, conscientes de la necesidad de acercar a representantes y representados y de la conveniencia de facilitar la unión de gobierno y ciudadanía en un proyecto mutuamente compartido de desarrollo y justicia, movidos por el deseo de promover gobiernos sostenidos por la confianza generalizada y el respeto a las instituciones democráticas, suscribimos este compromiso con la ciudadanía y los pueblos y nos comprometemos a implantarlo con pleno apego a los valores que lo sustentan.

El Código se inserta en dos tradiciones diversas aunque complementarias. Por una parte, es un peldaño más en la búsqueda de una ética universal que sea fruto de un consenso en los principios y valores básicos de la convivencia global, a saber: el respeto a la soberanía, al derecho internacional, la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados, la tolerancia, la convivencia pacífica, la solidaridad y la cooperación; en suma, una ética que sea consecuencia de un diálogo de civilizaciones respetuoso de la pluralidad cultural y social de los diversos pueblos del planeta. Por otra parte, el Código se inserta en las tendencias

universales promotoras de la construcción de códigos deontológicos o de conducta que guíen el ejercicio correcto de las diversas prácticas profesionales.

Los firmantes creemos que cualquier sociedad razonablemente ordenada y que busque la justicia como fundamento de su convivencia debe respetar aquellos principios y valores que permiten a todos los afectados por las normas opinar, debatir, argumentar en condiciones de igualdad sobre las bases constitucionales de la convivencia, para impulsar desde el debate modelos de desarrollo que promuevan la participación ciudadana, la eliminación de la pobreza y de todo tipo de exclusión. Ello nos lleva a establecer como fundamento de este Código el principio de la dignidad de la persona humana y como valores esenciales de desarrollo los de la libertad y autonomía del ser humano y su esencial igualdad intrínseca. De ahí que, para garantizar estas opciones esenciales, sea preciso que un buen gobierno reconozca, respete y promueva todos los derechos humanos -civiles, políticos, sociales, culturales y económicos-, en su naturaleza interdependiente y universalidad.

Con este Código pretendemos contribuir a dignificar socialmente el servicio público y permitir a sus integrantes -autoridades y funcionarios- sentir el orgullo de realizar una labor esencial para su comunidad. En definitiva queremos que la actuación gubernamental consista en la práctica de la promoción del interés general, y se aleje del reprobable abuso de los recursos públicos para fines de interés partidista o particular.

En conclusión, a partir del compromiso adquirido con la ciudadanía y los pueblos, y de nuestro apoyo a los valores del pluralismo democrático, manifestamos de forma explícita lo siguiente:

Consideramos inaceptable:

1. Un Gobierno que ampare y facilite la corrupción.
2. Un Gobierno que dificulte el escrutinio público sobre su toma de decisiones.

3. Un Gobierno que no tome en cuenta las necesidades de sus ciudadanos.
4. Un Gobierno irresponsable y que no rinda cuentas.

Por todo ello, establecemos las obligaciones y principios que se detallan a continuación.

I. Fundamentos

1. **Ámbito de aplicación.** Este Código será aplicable a los Presidentes de República, Vicepresidentes, Presidentes de Gobierno o de Consejo de Ministros, Primeros Ministros, Jefes de gabinete de ministros, ministros, secretarios de Estado o equivalentes, y, en general, todos los altos cargos del Poder Ejecutivo tales como viceministros, subsecretarios, directores de entes públicos o directores generales.
2. Los principios básicos que guiarán la acción del buen gobierno son:
 - a. El respeto y reconocimiento de la dignidad de la persona humana.
 - b. La búsqueda permanente del interés general.
 - c. La aceptación explícita del gobierno del pueblo y la igualdad política de todos los ciudadanos y los pueblos.
 - d. El respeto y promoción de las instituciones del Estado de Derecho y la justicia social.
3. Los valores que guiarán la acción del buen gobierno son, especialmente: Objetividad, tolerancia, integridad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, dedicación al servicio, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, igualdad de género y protección de la diversidad étnica y cultural, así como del medio ambiente.
4. Se entiende por buen gobierno aquél que busca y promueve el interés

general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho.

Este Código, a partir de los principios y valores fundamentales reconocidos, se articula en tres tipos de reglas de conducta, las vinculadas a: la naturaleza democrática del gobierno, a la ética gubernamental y a la gestión pública.

II. Reglas vinculadas a la naturaleza democrática del gobierno

El Poder Ejecutivo:

5. Promoverá, reconocerá y protegerá los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos y los pueblos, evitando toda actuación que pueda producir discriminación por razón de nacimiento, etnia, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana.
6. Perseguirá siempre la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y los pueblos, y sus decisiones y actuaciones se fundamentarán en consideraciones objetivas orientadas hacia el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.
7. Impulsará y garantizará el debate político con transparencia y los mecanismos de información y participación para el desarrollo de dicho debate.
8. Se someterá a la ley y al Derecho, y promoverá y respetará la independencia e imparcialidad del Poder Judicial, colaborando activamente en sus actividades investigadoras.
9. Procurará que, en los casos en que corresponda, y en el ámbito de sus

competencias, las Cortes Supremas o Tribunales Constitucionales sean ocupados por juristas de reconocida trayectoria, honestidad probada e independencia acreditada.

10. Promoverá, en virtud de su iniciativa legislativa, y en el ámbito de sus competencias, normas de financiamiento político que: garanticen la igualdad entre los participantes en elecciones, resguarden la independencia de sus decisiones en los cargos a los que acceden, limiten razonablemente los gastos de campaña, aseguren la transparencia de ingresos y gastos, sancionen equitativa y eficazmente los incumplimientos y protejan las actividades investigadoras de los órganos de control.
11. Respetará la independencia y asegurará los medios materiales, personales e informativos necesarios para que los tribunales y órganos electorales desempeñen eficaz e imparcialmente su función.
12. Asegurará la imparcialidad y objetividad de las actuaciones públicas y la profesionalidad de los empleados públicos, combatiendo, entre otras, las prácticas clientelares, nepotistas y patrimonialistas.
13. Promoverá la igualdad de derechos, oportunidades y trato entre hombres y mujeres, y removerá los obstáculos que puedan dificultar la misma.
14. Combatirá la pobreza y la exclusión social y cultural.
15. Propiciará, en el ámbito de su iniciativa legislativa, el reconocimiento de los derechos ancestrales de los pueblos y comunidades indígenas, y promoverá acciones afirmativas para su logro.

III. Reglas vinculadas a la ética gubernamental

Los miembros del Poder Ejecutivo:

16. Evitarán el uso abusivo del poder, en especial los privilegios informativos, reguladores y competenciales para perseguir a personas, instituciones o

empresas que actúen en el marco de la legalidad.

17. Se abstendrán de toda actividad privada que pueda constituir un conflicto de intereses con su cargo público, entendiéndose que existe conflicto cuando los altos cargos intervienen en las decisiones relacionadas con asuntos en los que real o aparentemente, de acuerdo a criterios razonables, confluyan a la vez, o puedan confluír en el futuro, intereses de su puesto público e intereses privados propios, de familiares directos, o intereses compartidos con terceras personas.
18. Se someterán a las condiciones y exigencias previstas para el resto de los ciudadanos en las operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos que realicen, sin propiciar ni admitir favoritismos.
19. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o jurídicas.
20. Rechazarán cualquier regalo, favor o servicio, personal o familiar, en condiciones ventajosas que, más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, puedan condicionar el desempeño de sus funciones.
21. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de esos cargos o su entorno familiar y social o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros, e impedirán el tráfico de influencias.
22. Se responsabilizarán políticamente en todo momento por las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente; y asumirán las responsabilidades ante los superiores y no las derivarán hacia los subordinados sin causa objetiva.
23. Ejercerán sus competencias de acuerdo a los principios de buena fe y dedicación al servicio público, absteniéndose no sólo de conductas contrarias a los mismos, sino también de cualesquiera otras que comprometan la

neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos que tuvieran encomendados.

24. Evitarán todo uso indebido de la información que conozcan por razón del cargo.
25. Se comprometerán a que el desempeño de cargos en órganos ejecutivos de dirección de partidos políticos, o en asociaciones y fundaciones, en ningún caso menoscabará o comprometerá el ejercicio eficaz e imparcial de sus funciones.

IV. Reglas vinculadas a la gestión pública

Los miembros del Poder Ejecutivo:

26. Actuarán de acuerdo con los principios de legalidad, eficacia, celeridad, equidad y eficiencia y vigilarán siempre la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos del Estado.
27. Garantizarán que la gestión pública tenga un enfoque centrado en el ciudadano, en el que la tarea esencial sea mejorar continuamente la calidad de la información, la atención y los servicios prestados.
28. Garantizarán el ejercicio del derecho de los ciudadanos y de los pueblos a la información sobre el funcionamiento de los servicios públicos que tengan encomendados, con las especificaciones que establezcan las leyes.
29. Serán accesibles, en el desempeño de sus cargos, a la ciudadanía y a los pueblos, y atenderán eficazmente y contestarán oportuna y fundadamente a todos los escritos, solicitudes y reclamaciones que aquéllos realicen.
30. Procurarán, en el ejercicio de sus funciones, que su desempeño sea una efectiva referencia de ejemplaridad en la actuación de los empleados públicos. Esta ejemplaridad habrá de predicarse, igualmente, para el cumplimiento de las obligaciones que, como ciudadanos, les exigen las leyes.

31. Administrarán los recursos materiales y financieros del Estado con austeridad, evitando cualquier tipo de uso impropio.
32. Protegerán el patrimonio cultural y el medio ambiente en el marco de sus competencias.
33. Garantizarán la integridad, conservación y permanencia de los documentos y archivos oficiales, con el objeto de mantener la información esencial para el Estado y transmitirla a los posteriores responsables.
34. Promoverán la creación, la mejora de la calidad y el uso compartido de estadísticas, bases de datos, portales de gobierno en línea y, en general, todo aquello que facilite la labor interna de sus empleados y el mejor acceso de la ciudadanía a la información y los servicios públicos.
35. Fomentarán la participación de los ciudadanos y los pueblos en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas, en condiciones de igualdad y razonabilidad.
36. Promoverán la evaluación permanente de sus políticas y programas para asegurar el rendimiento y la eficacia. También propiciarán una regulación que considere los impactos de las normas y la rendición de cuentas de acuerdo con la normativa de cada país.
37. Promoverán y garantizarán políticas y programas de carrera, capacitación y formación que contribuyan a la profesionalización de la administración pública.
38. Darán un trato adecuado, digno y respetuoso a los funcionarios y empleados públicos, involucrándoles en la definición y logro de los objetivos y resultados de la organización.
39. Promoverán una administración receptiva y accesible, y la utilización de un lenguaje administrativo claro y comprensible para todas las personas y los pueblos.

40. Garantizarán la protección de los datos personales, y la adecuada clasificación, registro y archivo de los documentos oficiales, reconociendo, además, el derecho de cada ciudadano a conocer y actualizar los datos personales que obren en poder del Estado.

V. Cumplimiento del Código

41. Los Gobiernos firmantes determinarán autónomamente la forma de incorporación a su práctica y derecho interno del contenido del presente Código.

42. Los Gobiernos firmantes se comprometen a efectuar un seguimiento permanente sobre el cumplimiento del Código para asegurar su eficacia; Por su parte, el Poder Ejecutivo desarrollará las actividades necesarias para promoverlo.

Montevideo, 23 de junio de 2006.

ARGENTINA

D. Juan Manuel Abal Medina

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'J' followed by a series of loops and a long horizontal stroke at the bottom.

BOLIVIA

D. Iván Iporre

A handwritten signature in black ink, featuring several vertical strokes on the left and a cursive 'Iporre' on the right.

BRASIL

D. Valter Correia da Silva

A handwritten signature in black ink, starting with a large 'V' and ending with a long, sweeping horizontal stroke.



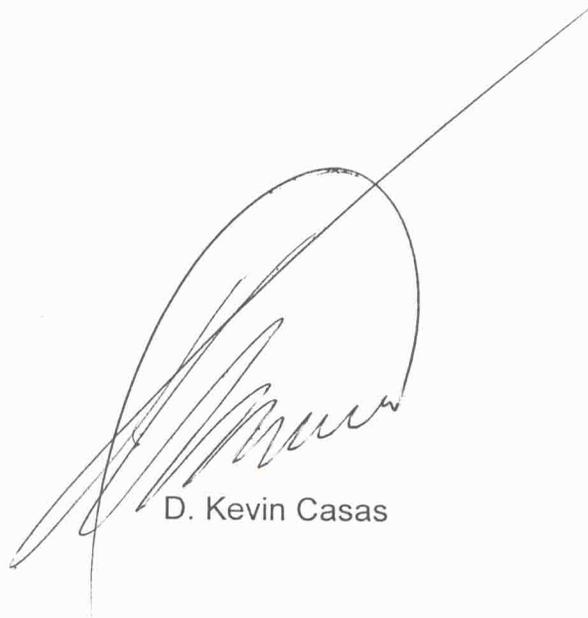
CHILE

D. Edgardo Riveros



COLOMBIA

D. Fernando Antonio Grillo Rubiano



COSTA RICA

D. Kevin Casas

CUBA

D. José Vaz Gutiérrez

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'J' followed by a series of loops and a long horizontal stroke.

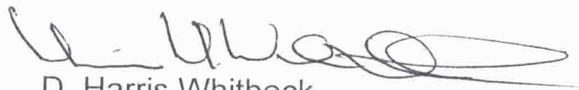
ESPAÑA

D. Francisco Javier Velázquez López

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized initial 'F' followed by several loops and a long horizontal stroke.

GUATEMALA

D. Harris Whitbeck

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke.

HONDURAS



D. Ricardo Arias Brito

MEXICO



D. Eduardo Romero Ramos

PANAMA



D. Héctor E. Alexander H.

PARAGUAY


D. Carlos Miguel Goiburú Vera

PERU


Da. María Lila Iwasaki Cauti

REPUBLICA
DOMINICANA


D. Manuel Ramón Ventura Camejo

URUGUAY



D. Miguel Angel Toma

VENEZUELA



Da Cecilia Guerra