

Nº 29, Junio 2004

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

Bernardo Kliksberg

¿Por qué es clave la cultura para el desarrollo?

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

Quim Brugué

Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa

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

Eloísa del Pino

¿Por qué importan los ciudadanos? Tipos de actitudes y consecuencias para el modelo de administración y la vitalidad democrática

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

Graciela Mónica Falivene

Reformas de las políticas de formación directiva para el fortalecimiento institucional en contextos de crisis: aprendizajes realizados

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

Gloria Torres

¿Burocratas e innovadores?

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

Robert M. Kossick, Jr.

El rol de la tecnología de la información y de las comunicaciones en el fortalecimiento de la participación ciudadana y en la configuración de la democracia: un análisis de la experiencia inicial de México

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

Ariel Zaltsman

La evaluación de resultados en el sector público argentino: un análisis a la luz de otras experiencias en América Latina

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



¿Por qué es clave la cultura para el desarrollo?

Bernardo Kliksberg

I. La cultura cuenta

Tiene sentido “distraer tiempo” para reflexionar sobre la cultura. La atención no debería estar sólo en los temas económicos duros. Creemos que si no incluimos la cuestión de la cultura difícilmente comprenderemos qué es lo que ha pasado en América Latina, y qué es lo que puede pasar. Es imprescindible introducirse en lo que ha sucedido en las mentes de las personas, en sus valores, en sus actitudes. La UNESCO (1996) define la cultura como “la manera de vivir juntos, que moldea nuestros pensamientos, nuestras imágenes y nuestros valores”. Es muy difícil entender América Latina, un continente que a pesar de sus enormes potencialidades económicas tiene cerca del 50% de toda la población debajo de la línea de la pobreza y el 58% de los chicos menores de catorce años de edad en pobreza, sin añadir dimensiones como la macroeconomía y la política, lo que pasó en las percepciones y visiones de la realidad y en la manera de vivir juntos, y cómo todo ello incidió en la agenda pública, en el tipo de debate que se produjo en la región.

Vamos a tratar de analizar el papel de la cultura en el desarrollo en varias etapas sucesivas. En primer lugar, trataremos de acercar una mirada distinta a cómo se ve la cultura tradicionalmente; una idea potente actualmente, como es la de capital social, intenta comprender algo tan complejo como son los gravísimos problemas del desarrollo de América Latina. Vincularemos capital social con cultura, son dos campos altamente interrelacionados, y analizaremos algunos impactos de los valores culturales sobre el desarrollo latinoamericano. Luego haremos anotaciones breves sobre cómo el economicismo, que se adueñó del escenario latinoamericano en las últimas dos décadas, relega la cultura en forma sistemática a través de políticas que le restan recursos y la marginan. Posteriormente abordaremos el tema de la pobreza para luego sacar conclusiones acerca de cómo las políticas culturales pueden ayudar a enfrentarla, y formularemos algunas anotaciones finales. Estas reflexiones no plantean que sólo con la dimensión cultural se solucionarán los problemas. Es preciso advertir sobre los reduccionismos de todo orden. Se necesita una visión integrada del desarrollo. Existen algunas presentaciones que refieren a la cultura como el único factor del desarrollo. En sus niveles extremos caen simplemente en la idea de que hay culturas superiores y culturas inferiores y que los latinoamericanos tendrían algunas deficiencias culturales estructurales que impiden el desarrollo. Creemos inválidos estos planteamientos. Lo que intentaremos es reintegrar un plano que ha sido excluido, el cultural, a una visión integrada del desarrollo, donde le corresponde jugar un gran papel junto con las denuncias sobre cómo ha funcionado la macroeconomía, los problemas sociales, y los cuestionamientos políticos que surgen de toda la sociedad sobre las fallas en el funcionamiento del sistema democrático. Ahí está el lugar de la cultura, en una visión integrada del desarrollo, económica, social y políticamente. Ese lugar le ha sido negado sistemáticamente.

II. La idea de capital social

La idea economicista en la que se ha educado a la región en los años 80 y 90 dice que lo único importante son los factores macroeconómicos. Los latinoamericanos se han acostumbrado a razonar en términos de que si la tasa de inflación es baja serían prósperos, y además, si el producto bruto per cápita fuera alto se hallarían en pleno bienestar. Han aprendido muy duramente que eso difiere de la realidad. Así, la tasa de inflación fue ínfima y el producto bruto per cápita era de 9.000 dólares durante el período de Menem en la Argentina en la década del 90 y, sin embargo, las cifras de pobreza aumentaron todo el tiempo, llegando a triplicarse.

El desarrollo no está asociado exclusivamente con esos indicadores. Está abriéndose paso una perspectiva mucho más amplia actualmente en la polémica de cómo se alcanza el desarrollo y allí

apareció la idea de capital social. Rehabilita una serie de procesos silenciosos que se dan al interior de la sociedad y que hoy es posible observar cómo influyen en la realidad a través de los nuevos instrumentos de medición de las ciencias sociales. Las investigaciones pioneras de Robert Putnam, de la Universidad de Harvard, y de James Coleman mostraron que hay distintos factores extraeconómicos que pesan fuertemente en el desempeño de los países en términos de progreso económico y tecnológico, y sustentabilidad del desarrollo.

Se les llama capital social y todos tienen que ver con la cultura.

El capital social tiene por lo menos cuatro dimensiones. La primera es el clima de confianza en las relaciones interpersonales; en qué medida la gente confía unos en otros en una sociedad. Cuanto más confianza, más fluidez en las relaciones económicas y menor el “costo del pleitismo”. Es decir de pagar a terceros (abogados, policías, jueces) para que protejan el cumplimiento de los compromisos. La segunda dimensión es la capacidad de asociatividad. La capacidad de una sociedad para construir formas de cooperación desde las más elementales, como cooperar en el vecindario para hacer cosas juntos, cuidar los chicos, ayudarse, hasta las más elaboradas como ser capaces de hacer una gran concertación nacional sobre el modelo de desarrollo. La capacidad de asociatividad fue determinante en la suerte política de una serie de países contemporáneos. Por ejemplo, gracias al Pacto de la Moncloa, España logró liberarse del franquismo; gracias a la concertación democrática en Chile, amplio frente de 18 partidos políticos, fue posible salir de la dictadura de Pinochet.

Las capacidades “sinérgicas” de una sociedad desde eso, lo mayor, pactos nacionales en gran escala, hasta lo menor, lo que puede avanzar en términos de relaciones de cooperación solidaria diaria, son muy relevantes para el desarrollo y forman parte del capital social.

El tercer componente del capital social es la conciencia cívica, cómo la gente actúa frente a todo lo que es de interés colectivo, desde cuidar los espacios verdes y los transportes públicos hasta pagar los impuestos. Todo ello es indicativo del nivel de conciencia colectiva en una sociedad.

El cuarto componente del capital social, absolutamente decisivo, son los valores éticos predominantes en una sociedad. El discurso neoliberal ortodoxo, además de sus efectos macroeconómicos regresivos en América Latina y otras regiones, que identifica con precisión Stiglitz (2002), Premio Nobel de Economía, ha tenido consecuencias culturales muy importantes. Ha expulsado virtualmente del escenario la discusión sobre los valores éticos. Las investigaciones recientes vinculadas con capital social indican que los valores éticos predominantes en una sociedad son decisivos en lo que a esa sociedad le puede pasar. Otro Nobel, Amartya Sen (1997), dice que “los valores éticos de los empresarios y profesionales (dos grupos clave de una sociedad) son parte de los ‘activos productivos’ de esa sociedad”. Si los empresarios y profesionales están a favor de invertir en el país, del progreso tecnológico genuino, de pagar los impuestos, del crecimiento compartido, ello será de alta positividad. Si, en cambio, están a favor de maximizar el lucro inmediato, de aprovecharse de cada oportunidad para corromper a todo funcionario público corruptible, de extraer todo lo posible del país para enviarlo al exterior, es otra cosa, va a ser totalmente distinta la situación. Por eso tales valores son parte de los “activos productivos” o de los “pasivos productivos” de una sociedad. La incidencia de los valores éticos predominantes puede ser decisiva a favor o en contra. Hay numerosas experiencias recientes en esa dirección. Indican la necesidad de volver a revincular ética con economía. Pensar en la economía teniendo en cuenta cómo los comportamientos de los actores tienen una raíz ética. Los seres humanos gracias a Dios somos animales éticos, estamos movilizados por valores, y según lo que pase con esos valores van a ser las conductas y la asunción de responsabilidades sociales.

III. Impactos de la ética y la cultura

Algunos casos que los ilustran.

Primer ejemplo. Se pregunta ¿por qué países como Finlandia, primero en el mundo en la tabla de Transparency International, y los escandinavos en general tienen inexistente o muy baja presencia de

corrupción? Se podría suponer que deben tener un sistema legal draconiano que vigila cada comportamiento de los actores de la sociedad y que las penas para la corrupción son las máximas. No es así; tienen una legislación normal y las penas usuales, pero tienen algo muy importante: un desarrollo cultural en donde la corrupción es inadmisibles como comportamiento social. Si apareciera un corrupto, su esposa y sus hijos lo echarían de su casa, sus amigos lo erradicarían de su círculo social y la sociedad toda lo excluiría. La corrupción es deslegitimada por la cultura de esas sociedades. Eso no es magia. La cultura se construye, es un ejercicio cultural permanente a través de la educación de los medios, de los modelos de referencia y de instituciones concretas. Así, el primer ministro de Noruega instituyó una Comisión Nacional de Valores Humanos, no por la corrupción sino para que en todos los colegios y municipios del país se discuta todo el año los nuevos desafíos éticos de esa sociedad. Noruega ha generado un código de ética respecto a las políticas públicas y las relaciones comerciales y financieras con el mundo del desarrollo para garantizar niveles de coherencia ética (Vollebaek, 2004). Son sociedades que cultivan sistemáticamente esos valores y eso les ha significado estos resultados en términos de corrupción.

Por otra parte, esos países, Noruega, Suecia, Finlandia, Dinamarca, Islandia, lo que se llama el modelo nórdico, son los líderes en desarrollo humano del mundo según la tabla de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas. Sobre 180 países, en los últimos tres años el número uno es Noruega, y los otros están dentro de los 10 primeros. Uno de los pilares de sus logros son sus altos niveles de equidad. Tienen el coeficiente Gini, que mide la desigualdad en la distribución del ingreso, más bajo del planeta: 0,25. El de Latinoamérica lo dobla, y el de Brasil es 0,59. En el período de los 80 y los 90 la desigualdad explotó en muchos países de la región bajo el impacto de las políticas ortodoxas aplicadas. La sociedad se polarizó, y las clases medias fueron fuertemente afectadas o semidestruidas, como en Argentina.

Se podría pensar que en los países nórdicos hay decretos que dicen que las distancias sociales entre lo que ganan unos y otros deben ser reducidas. En Noruega por ejemplo, lo que gana un empresario privado respecto a lo que ganan los operarios es tres a uno -en América Latina la distancia entre el 10% más rico y el 10% más pobre es de 84 a 1, y las diferencias salariales son enormes (es la región más desigual de todo el planeta)-. No hay decretos de ningún tipo. Los dirigentes de la Central de Empresarios Privados de Noruega suelen explicar que los empresarios privados del país ganan mucho menos que los empresarios privados promedio de los países desarrollados, pero no tienen ninguna duda en este comportamiento porque el igualitarismo es un valor central de la cultura de estos países. Su cultura valoriza la igualdad. Igualdad de oportunidades e igualdad real. Esto es vida cotidiana. En un encuentro reciente señalaban que los noruegos tienen normalmente un *bungalow* para pasar los fines de semana en las afueras de Oslo, y dicen que sería mal percibido tratar a toda costa de tener un *bungalow* de calidad superior a la de los otros. Rechazan la ostentación. Decían que en Noruega, en definitiva, “está muy mal visto ser muy rico”. Este valor cultural ha sido construido a través de procesos educativos de gran amplitud. En diversos países de la región, las tendencias fueron en sentido opuesto en las últimas décadas: la cuasilegitimación de la corrupción y las grandes desigualdades.

Un segundo ejemplo de cómo la cultura puede impactar positivamente ha pasado casi desapercibido y va a tener una fuerza creciente cada vez que se discuta sobre economía. Constituye un proceso económico insólito que sólo se puede entender desde una perspectiva cultural. En los últimos años, millones de latinoamericanos humildes se tuvieron que ir de sus países, de Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador, República Dominicana, Haití, México, Ecuador, Perú y Argentina. Están viviendo en los Estados Unidos y en varios países de Europa en condiciones duras. La gran mayoría de ellos hace las tareas más humildes de toda la economía, las que nadie quiere hacer, labores de limpieza, los trabajos más pesados de la construcción, cocina, etc. Muchos de ellos son ilegales. Perciben ingresos muy pequeños. Han producido un hecho totalmente inédito que investigaciones recientes del

Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del BID han podido identificar: las remesas migratorias (Inter-American Dialogue, 2004). Los ahorros que estos latinoamericanos pobres mandaron a sus familias de los países de donde vinieron fueron, en el 2002, más de 32.000 millones de dólares, más que todas las inversiones extranjeras que ingresaron a América Latina ese año; y en el 2003, 40.000 millones de dólares, un 50% más que la inversión extranjera, y el doble que la ayuda externa, incluidos donaciones y préstamos de organismos internacionales. Representaron, en el 2002, el 30% del producto bruto en Nicaragua, el 25% en Haití, el 15% en El Salvador, el 12% en Honduras, el 17% en Guyana y el 12% en Jamaica. Su monto ha venido creciendo continuamente. Entre 1996 y el 2003 se cuadruplicó. Cambian la situación de las economías al proveerles de divisas fundamentales. Significan más de la tercera parte de las exportaciones de países como República Dominicana, El Salvador y Nicaragua. Son la segunda fuente de divisas de México. Por otra parte, constituyen de hecho una gigantesca red de protección social. Van a sectores muy pobres de la población y elevan sustancialmente sus ingresos, salvándolos de la pobreza extrema. El Diálogo Interamericano indica que doblan los ingresos del 20% más pobre de la población en Honduras, Nicaragua y El Salvador. En México, el 40% de las remesas van a municipios muy pobres de menos de 30.000 habitantes, que sin ellas no podrían sobrevivir.

Son muchísimos trabajadores que, en lugar de practicar el axioma del razonamiento neoliberal dogmático según el cual las personas tienden a actuar como “homo economicus”, maximizando siempre el lucro, piensan diferente. Envían a sus familias de sus países de origen parte significativa de sus escasos ahorros. Son remesas que envían ocho, nueve veces al año, pequeñas sumas. Las remesas tienen asimismo un papel multiplicador fenomenal. Esos 32.000 millones de dólares del 2002 fueron gastados íntegramente por familias pobres en el mercado de consumo, expandiendo la economía, y se calcula que produjeron otros 100.000 millones de dólares. Detrás de eso hay un valor cultural que se llama solidaridad familiar, el peso que tienen las estructuras familiares en muchas sociedades latinoamericanas, tratar de ayudar al padre y a la madre, a los hermanos, a los hijos, a los familiares cercanos. Véase entonces cómo los valores culturales pueden incidir.

Un tercer ejemplo sobre la importancia de la cultura. Es llamativo el tipo de discusión en la región sobre ciertos tópicos como el de la corrupción. Se ha llegado a un nivel tal de deterioro cultural por el tipo de vivencia histórica que se ha tenido, por los efectos culturales del neoliberalismo dogmático que insensibiliza hacia el sufrimiento cotidiano de los niños de la calle, los ancianos mendigos, y los excluidos sociales, que en ese estado la discusión ética se reduce a eliminar la corrupción, y el no ser corrupto bastaría para ocupar las más altas posiciones públicas. Cuán distante está eso de aspiraciones éticas razonables. La ética debe eliminar la corrupción, pero tiene un horizonte de cuestiones a tratar que va mucho más allá. Nació mucho antes que cualquier reflexión, en la Biblia, en el Antiguo y el Nuevo Testamento, y tiene que ver con para qué estamos en el mundo, cuál es el sentido de la vida, hacia dónde debe ir una sociedad organizada, cómo lograr orientar una economía para que cree las mejores condiciones para la armonía social, para el desarrollo de cada uno, para el amor. Considerar que un empresario privado es ético porque paga los impuestos, o que un líder político es ético porque no roba, como sucede con frecuencia en la región, significa un nivel de deterioro cultural muy grande. El mandato de no robarás está inscripto en los Diez Mandamientos hace 3.500 años. Es mucho más lo que significa ser una empresa ética o un líder político ético. Un líder político ético además de no robar tendría que tener una identificación absoluta con la agenda de prioridades de su sociedad, debería tener transparencia en el comportamiento, coherencia entre sus planteos y sus hechos, y muchas otras cosas. En cuanto a la empresa privada, el concepto de responsabilidad social de la empresa se ha ido ampliando continuamente. Hay hoy un ISO de calidad ética que mide por lo menos cinco dimensiones: si la empresa ayuda a la conservación del medio ambiente, si hace juego limpio con los consumidores, si trata bien a sus empleados, si está comprometida con programas sociales importantes de la sociedad, y si aplica normas éticas en sus inversiones en el tercer mundo, si no usa mano de obra infantil, si no explota mano de obra barata al margen de las leyes. Todo eso se

mide, y en los países desarrollados la sociedad lo premia o lo sanciona. La Unión Europea está a punto de sancionar un código ético para sus empresas con base en referentes de este tipo. Bélgica aprobó la Ley de la etiqueta social, por la que los productos de empresas que tienen altos estándares éticos van a poder usar una etiqueta especial y los consumidores, cuando compran, podrán inclinarse por ellos. Un reciente artículo del New York Times informa que hay actualmente en los Estados Unidos 50 millones de consumidores que compran productos de empresas “éticas”, con una imagen de que sus productos son buenos para la salud, comportamientos favorables a la preservación del medio ambiente, y que no están asociadas con el uso de mano de obra infantil en países en desarrollo. Hay un *boom* en los productos orgánicos y los productos verdes en general. Detrás de eso, dice la nota del New York Times, hay ciertos valores culturales y exigencias éticas. La cultura impacta aun en el mercado de consumo.

IV. Erosión de valores

Como lo demuestran los ejemplos referidos, la ética y el capital social inciden activamente en el desarrollo. Una sociedad puede potenciar o deteriorar su capital social. La desigualdad es un factor estratégico al respecto. Está demostrado que la alta desigualdad deteriora seriamente dicho capital. Si en una sociedad hay tanta desigualdad como en la América Latina actual, las personas sienten que eso viola las reglas elementales de comportamiento, que es arbitrario. El ser humano está hecho para la igualdad, el texto bíblico es terminante. Nos traslada una imagen del ser humano basada en la igualdad. En el monoteísmo bíblico, hay un solo Dios para todo el género humano. Ello significa que todos los seres humanos son iguales ante la divinidad, que no hay posibilidad de atribuirse superioridades de ningún orden. Es una idea que de por sí excluye las formas de racismo, de xenofobia y de intentos de discriminación. Cuando se deteriora el coeficiente Gini seriamente, la sociedad lo resiente profundamente en sus valores. Siente que hay juego sucio, que eso no es lo que debería suceder. Que países tan ricos en potencialidades como los latinoamericanos tengan tanta pobreza y estén polarizados, mina el capital social, la credibilidad y la convivencia; influye negativamente sobre todos los aspectos centrales del capital social.

Por otra parte, a la baja de la credibilidad y el consiguiente debilitamiento de la gobernabilidad, potenciados por la iniquidad, se ha sumado el proceso cultural de disociar ética y economía. El liberalismo ortodoxo ha expulsado la ética de la economía. La ética sería una cuestión de las iglesias, de las ONGs sociales, pero no tendría que ver con el manejo de la economía, que sería una cuestión puramente técnica. Al escindir ética de economía en una situación de crecimiento de la desigualdad, se dejó todo el terreno libre para antivalores éticos que resienten seriamente todas las dimensiones del capital social. Al no existir una discusión importante sobre los valores que deberían orientar la economía, como la que reclama el Papa Juan Pablo II (1998) cuando afirma que la globalización debería tener un código ético, porque sino va a ser perjudicial para el género humano, el terreno quedó abierto para que prosperaran los valores antiéticos. Proliferaron antivalores como el consumismo desenfrenado, el aplastar a quien fuera para tratar de avanzar, la manipulación de las personas en forma permanente, y hasta un aura de legitimidad para la corrupción si es hábilmente realizada. Se le tendió a llamar “viveza criolla”.

V. La marginación de la cultura

El relegamiento de la inversión en fortalecer y democratizar las actividades culturales forma parte del conjunto de la ideología neoliberal dogmática. Eso ha sido denunciado muy críticamente no sólo en América Latina, sino en los países desarrollados. Una prominente economista, Françoise Benhamou, dice en su libro la “Economía de la cultura” (1997), llamando la atención sobre la visión economicista de la cultura, que “sólo en áreas del economicismo se puede pretender justificar el gasto cultural en función de los recursos tangibles que éste puede generar como contrapartida. Las ganancias que la vida

cultural le puede aportar a la colectividad no siempre cubren los gastos ocasionados. Evidentemente el interés en estos gastos debe ser evaluado en función de otros criterios que van más allá de la noción económica”. La idea que impone el neoliberalismo a nivel internacional es que la cultura debe ser rentable. La tasa de retorno sobre la inversión tiene que ser importante, porque sin ella no se justifica la actividad cultural. En todo caso tiende a dejar un pequeño circuito para que no protesten demasiado las personas del mundo de la cultura, que suelen ser muy contestatarias. Benhamou enfatiza la negatividad de esta visión. Los beneficios que genera la cultura a la sociedad deben ser evaluados con otros criterios. La necesidad de parámetros más amplios de evaluación del progreso humano es la que plantea en general el paradigma del desarrollo humano de la ONU. Benhamou sugiere: “Sería lamentable que en momentos en que la ciencia de la economía reconoce el valor de la dimensión cualitativa del objeto que está evaluando, los economistas se empeñen en tomar en cuenta solamente las repercusiones comerciales de la inversión cultural. En vez de quejarse del costo de la vida cultural, que en definitiva es realmente modesto, habría que ver en él el símbolo de una nación adulta y próspera”. Su interrogante es muy concreto: ¿la cultura debe ser un tema más de las mediciones costo-beneficio o no habrá que ver en lo que se dedica a cultura el símbolo de una nación que avanza? Una de las cosas de las que puede enorgullecerse la región es que en diversos países de la misma ha habido resistencia cultural a la visión economicista de la cultura. Este mantener viva la llama de la cultura en medio de condiciones muy adversas a través de expresiones de cultura masiva, que han generado permanentemente estas sociedades, como el teatro independiente, el humor crítico, nuevas generaciones de escritores jóvenes, las protestas a través de la música, los coros, el arte, y muchísimos espacios creativos no convencionales. Todos ellos han sido los signos de naciones que “pueden llegar a ser adultas y prósperas”.

Pierre Bourdieu (1986), el gran pensador francés, escribió que “la ausencia de la cultura se acompaña generalmente por la ausencia del sentimiento de esta ausencia”. Esto sucedió en la región en los 80 y 90. Por una parte, el relegamiento y la marginación de la cultura, el corte de presupuestos y el reducir los espacios, eliminar la cultura popular y dejar lugar sólo para la satisfacción de demandas culturales de los grupos sociales más acomodados. Por otro lado, la ausencia de la cultura fue acompañada por consignas y argumentos que desvalorizaban explícita o implícitamente la acción cultural propiciando borrar los sentimientos por la ausencia de políticas culturales orgánicas.

VI. Cultura y lucha contra la pobreza

Después de haber destacado la importancia de la cultura y los riesgos de considerarla una mercancía más en el mercado, analizaremos algunas relaciones entre cultura y pobreza. La región, que tenía serias dificultades sociales a inicios de los 80, ha sido escenario de políticas y desarrollos que han agravado aun más la situación. En 1980 se estimaba que el 40% de los latinoamericanos se hallaba por debajo de la línea de la pobreza. Actualmente el número subió tanto en términos absolutos como relativos. CEPAL estima que existen 225 millones de pobres, que representan el 44,4% de la población. Los porcentajes son mucho mayores aun en los niños: seis de cada 10 son pobres. A comienzos de los 80 los desocupados sumaban 6 millones, actualmente son 19 millones. La población ocupada en la economía informal significaba el 40% de la mano de obra activa no agrícola a inicios de los 80. Pasó a ser el 60% en el 2003. Según los estimados de la OIT (2003), el 57% de la población urbana activa de la región presenta serios problemas ocupacionales. La tercera parte de los jóvenes está desocupada. El 16% de los niños tiene desnutrición crónica. Una tercera parte de los niños de menos de dos años está en situación de “alto riesgo alimentario”. 190.000 niños mueren al año por causas imputables a la pobreza perfectamente prevenibles. En México, por ejemplo, 40.000 niños mueren al año por desnutrición. El 18% de los partos se hacen sin asistencia médica de ningún tipo, lo que incide en una tasa de mortalidad materna que es 28 veces la de los países desarrollados. Severas discriminaciones y desprotecciones acompañan a amplios sectores sociales. Las tasas de desocupación son mayores en las

mujeres, y los salarios menores. Cerca del 80% de los 40 millones de indígenas está en pobreza extrema. Las tasas de escolaridad de los afroamericanos son considerablemente más bajas que los promedios. En Brasil, mientras los blancos tienen siete años de escolaridad, los afroamericanos sólo cuatro, y sólo un 2,2% de los negros y pardos consiguen alcanzar la universidad. Los discapacitados, cerca de 30 millones, carecen de protección significativa. Los adultos mayores tienen serios problemas de supervivencia. El 40,6% de las personas mayores de 65 años de las áreas urbanas no tienen ingresos de ninguna índole.

Los estratos medios han acusado severamente los impactos. El caso más ilustrativo es el de la Argentina. En la década del 90, siete millones de personas (el 20% de la población) dejaron de ser clase media para pasar a ser pobres. A inicios de los 60, la clase media representaba el 53% de la población, y a fines de los 90, después del período de Menem, menos del 30%. La región generó en las últimas décadas una nueva figura económica: “los nuevos pobres”, personas que no eran pobres pocos años atrás. La ilustra, entre otros ejemplos, la creación en la ciudad de Buenos Aires de un oficio que llama hoy la atención del mundo, “el cartonero”. Se convirtió a pequeños comerciantes, pequeños industriales, estudiantes, todo tipo de personas, en muchos casos ex clase media que no tienen otra alternativa, en hurgadores de basura en busca de cartón para reciclar.

Estos niveles de deterioro llevaron a extendidas protestas ciudadanas, a altos niveles de insatisfacción con el funcionamiento del sistema democrático, y a mandatos de cambio profundo muy claros por parte de grandes mayorías. Sociedades civiles cada vez más activas presionaron por democracias de mayor calidad, que representaran mejor las agendas reales de la sociedad. Allí surgió una nueva generación de líderes políticos en países clave de la región que está procurando implementar políticas renovadoras.

Pero los cambios en las políticas, económicas y sociales, requieren para su sostenibilidad correlatos en lo cultural. Es necesario activar el debate de ideas, la discusión sobre los valores éticos y las actitudes. Las expresiones culturales tienen la posibilidad de transmitir en todas sus manifestaciones, de modo libre y abierto, la agenda de los sufrimientos reales y los reclamos de la población. En una sociedad democrática, el debate cultural influye fuertemente en las políticas económicas y sociales, si no en el corto plazo, en el mediano plazo. Un mensaje cultural repetido, orientado hacia el desprestigio total de la función pública y del Estado y a la idealización de la privatización, facilitó el terreno para que sociedades como la argentina, entre otras, aceptara de manera tan acrítica la privatización indiscriminada y en condiciones muy cuestionables de casi todos los bienes públicos. Cuando en la encuesta regional Latín Barómetro, primera edición, 1996, se le preguntó a los latinoamericanos qué pensaban de la privatización, cerca del 60% de la población estaba a favor de ella. En el Latín Barómetro 2003, la mayoría de la población estuvo en contra de las privatizaciones. Así, en Centroamérica, ocho de cada diez consultados están insatisfechos con los servicios públicos privatizados. Las experiencias vividas y el nuevo debate abierto en los últimos años generaron estas resistencias. En los 90, el tipo de debate creó condiciones que facilitaron una óptica superficial que despreció las políticas públicas e idealizó el mercado, debilitándose fuertemente las primeras. La realidad demostró ser mucho más compleja.

Lo que sucede en el campo de la cultura va a tener mucha incidencia en las políticas relativas a la pobreza. Así, aparece permanentemente el razonamiento de la pobreza como un problema individual y no estructural que tiene todo tipo de implicaciones. Entre sus expresiones más brutales, por ejemplo, ver a los niños viviendo en las calles de Río, Bogotá, Buenos Aires, y tantas otras ciudades, jugando en las esquinas con fuego, arriesgándose la vida en el medio de los carros para recibir una monedas y descalificarles argumentando que forman parte de una banda, o ver a la gente pidiendo limosna y argumentar que tienen todas las posibilidades en su casa y que “no quieren trabajar”. Desde estas expresiones abiertas a otras más sofisticadas, como echarles la culpa de la pobreza en general a las víctimas bajo el término de “perdedor”. “Es un perdedor porque no supo ser exitoso, porque no hizo lo

necesario para ser exitoso”. Cuando gran parte de la población de un país se pauperizó es muy difícil atribuir la culpa a cada persona. Simplemente se crearon condiciones donde las oportunidades desaparecieron. Estas estructuras culturales tienden a devolverles las causas de la pobreza a quienes la padecen. Ellos serían responsables por lo que les sucede, en lugar de identificar que las políticas practicadas determinaron situaciones muy difíciles para la población, la acorralaron. Es fundamental desmontar estos razonamientos.

Otra argumentación regresiva es la que relativiza la importancia de la pobreza. Así, cuando los periodistas preguntaban con frecuencia en la década de los 90 a las máximas autoridades de la Argentina ¿por qué subía la pobreza, si ellas lo llamaban un país del primer mundo?, solían contestar que “pobres hay en todos lados”. Si alguien quedaba con dudas agregaban que “pobres hubo siempre”. Era muy importante contestar a esto en el campo de la cultura. No es real que pobres hay en todos lados. En Noruega, Suecia y Canadá casi no existen. En Costa Rica, que es un pequeño país latinoamericano, mucho más pobre en recursos que Argentina, o Brasil, o México, hay un 18% de pobres, frente al 54%, 33% o 44% de éstos. “Pobres hubo siempre” sugiere que la pobreza es una fatalidad histórica. El Antiguo Testamento dice categóricamente que el hombre no ha nacido para la pobreza, va contra su dignidad. La pobreza es responsabilidad de la sociedad, depende de cómo la sociedad organiza esta constelación prodigiosa de recursos que la divinidad entregó al ser humano.

Otro razonamiento, muy difundido culturalmente en la región, es el que descalifica a las políticas sociales con la calificación de “asistencialismo”. Se devalúa todo lo que se haga en el campo social diciendo que es asistencialismo, ya que no se enseña a pescar, sino que sólo se entrega pescado. También se afirma que los programas que ayudan a la gente pobre les inculcan el hábito de la dependencia total, la pereza, la falta de interés en trabajar. Entonces se opone esto, que sería asistencialismo, a lo otro, que serían políticas que realmente creen trabajo.

Este discurso está muy impregnado en la sociedad, sin ningún tipo de evidencias. Cuando se va a los datos de la realidad, pierde peso. Casi uno de cada dos latinoamericanos está viviendo en pobreza y entre ellos muchos en indigencia. Indigencia quiere decir que no tienen para alimentarse. Todo lo que ganan, gastado en alimentos, no les alcanzaría para comprar el mínimo necesario. Estas cifras se expresan en el elevado porcentaje de niños desnutridos y en los chicos que han muerto por hambre en Centroamérica, en el norte argentino, o en Brasil, entre otros. Si un niño no come adecuadamente hasta los cinco años, parte de sus capacidades neuronales son destruidas; si no comió bien entre los seis y los 12 años de edad, su esqueleto es raquítrico y es vulnerable a las enfermedades pulmonares. Si no se alimentó los primeros años de vida puede morir muy fácilmente por una enfermedad gastrointestinal. La pobreza mata y la desnutrición desde ya. ¿Qué se hace con ellos?, ¿se espera a que haya plena ocupación en el país?, ¿o se les ayuda ya? Ayudarlos ya no es una cuestión de política económica, es una cuestión de ética elemental. En una sociedad democrática no hay ninguna alternativa, hay que ayudar ya. Es un mandato bíblico, pero además es el derecho básico que una sociedad democrática tiene que garantizar a sus ciudadanos. En toda Europa Occidental, incluso en sus países más pobres, como Portugal o Grecia, existe el salario mínimo garantizado. Si el nivel de ingresos de una familia está por debajo del umbral de la pobreza, el Estado está obligado a restituir su nivel de ingresos hasta que logre emerger de la situación. Es un compromiso para la sociedad democrática garantizar el nivel de subsistencia. Una comisión de notables de América Latina presidida por el ex presidente de Chile, Patricio Aylwin (1995), hizo una investigación al respecto y dice en su informe que el 50% de los ingresos de los pobres de América Latina viene de los llamados planes asistenciales. Si se les quitan, se les coloca por debajo del umbral de la supervivencia. Por otra parte, ¿qué incompatibilidad hay entre ayudar y crear puestos de trabajo? No hay ninguna, al contrario. Es necesario llegar a un tipo de políticas que al mismo tiempo que ayudan a sobrevivir, rehabilitan, capacitan, recalifican, apoyan la creación de microempresas, abren micro créditos, crean formas de economía solidaria, etc. Lo deseable es integrar ambos momentos de la acción.

Por otra parte, la acción asistencial puede tener todo orden de efectos positivos para las organizaciones que la ejecutan, como puede verse en la siguiente evaluación reciente de los Comedores Populares en la Argentina (Novakovsky y otros, 2004): “La orientación de las acciones hacia la asistencia alimentaria provoca una transformación en los roles y prioridades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC’s) que en muchos casos provoca malestar por percibir que ésta es una acción “asistencialista” que desvirtúa sus objetivos centrales de promoción del desarrollo local. En este sentido, es necesario una profunda discusión sobre el concepto de asistencialismo, revalorizando que para algunas OSC’s los comedores comunitarios han sido una exitosa experiencia de organización, de capacidad de responder a nuevas necesidades de la población, de acercamiento a la realidad de las familias, de abordajes integrales de la problemática de la infancia. La visión de cómo y para qué se organicen los comedores va a tener influencia en el tipo de servicios que se brinda. Asimismo tildar de asistencialista la actividad más generalizada entre las OSC’s de base puede ser desvalorizador respecto al esfuerzo que realizan miles de personas”. Esta falacia, lo asistencial versus lo otro, es una falacia de discurso, muy metida en la sociedad latinoamericana, y es necesario desmitificarla porque tiene consecuencias prácticas de todo orden, y deslegitima la política social. Lo que suceda en el campo de la cultura y del debate y la discusión de ideas es fundamental para lo que suceda en el campo de la política social. El argumento neoliberal ortodoxo desvaloriza fuertemente la política social. Eso hace que pierda apoyo en la población. Si se actúa en el sentido contrario, tendrá una base de sustentación que permitirá ampliar su cobertura y efectividad.

Una última anotación sobre estereotipos culturales frecuentes. Una sociedad puede llegar en su deterioro, la falta de discusión sobre los valores éticos, la degradación cultural que significa esta ideología que sólo cree en el *homo economicus*, a perder la capacidad de indignación y ver con indiferencia e insensibilidad a los niños de la calle, que son la frontera extrema del fracaso del modelo económico aplicado en la Argentina y en América Latina. Se estima que hay en la región 40 millones de niños que viven en la calle todo el tiempo o que van y vienen de la calle, en forma continua, para sobrevivir. Un estudio del BID en Tegucigalpa, una de las tantas ciudades con este drama, detectó 25.000 niños viviendo en las calles. Concluyó que de cada 100, 60 sufren de depresión, y 6 se suicidan. Vivir en las calles es vivir en un infierno. Además bajo amenaza de asesinato por grupos policiales o parapoliciales. Frente a los niños de la calle, frente a los ancianos abandonados, frente a los cartoneros, lo peor que puede pasar en el terreno de la cultura es la pérdida o el debilitamiento de la capacidad de indignación.

VII. Buscando respuestas

¿Qué se puede hacer en el plano de la cultura frente a la situación en la que se encuentra la región? En primer lugar, es necesario superar algunos razonamientos que han formado parte del cuadro que condujo a ella. Así, se necesita una propuesta diferente sobre el desarrollo. Se ha llegado a convencer a amplios sectores de que no hay propuestas alternativas. Pensadores franceses que querían demostrar que esto es falso y que hay diversas opciones, le pusieron al Neoliberalismo Ortodoxo el nombre de Pensamiento Único, que lo descalifica de por sí. No puede haber un pensamiento único; la humanidad se ha equivocado cientos de veces al creer en pensamientos únicos. En el mundo hay una activa discusión actualmente acerca de ello. El Nobel Amartya Sen (1998) llama al modelo ortodoxo el modelo de “Sangre, Sudor y Lágrimas”. Explica que es irreal que haya un solo modelo económico. Hay diversos. Hay un modelo Nórdico, un modelo del Sudeste Asiático, un modelo económico de Europa Occidental, un modelo de Canadá, un modelo de los Estados Unidos; cada sociedad de acuerdo con su historia. El campo de la cultura puede tener un peso muy importante en ayudar a recrear un modelo de desarrollo integral. Son muy significativos pronunciamientos como los del Papa Juan Pablo II al respecto. Señala (2000): “Es necesaria una nueva revisión sobre la naturaleza de la economía y su propósito”. La idea es que la economía debe funcionar muy bien, pero no es un fin en sí mismo, los

finos los tiene que fijar la ética. Tiene que haber una coherencia entre los fines y el instrumento, de lo contrario puede suceder lo que está sucediendo. Expresa (2000): “Invito a los economistas y los profesionales financieros, así como a los líderes políticos, a reconocer la urgencia de asegurar que las prácticas económicas y las políticas vinculadas tengan como su meta el bien de cada persona, y de la totalidad de la persona”. El desarrollo de los seres humanos, cada uno, y las diversas dimensiones de su ser deben ser la meta y los parámetros de evaluación de la economía. Resalta (1999): “Es necesario impulsar una nueva cultura de solidaridad internacional y cooperación donde todos, particularmente las naciones ricas y el sector privado (dos grandes responsables de lo que está sucediendo), acepten responsabilidades por un modelo económico que sirva a todos”. Hay quienes sostienen que hay un solo modelo. El que predica el Papa es diferente; se llama “un modelo económico que sirva a todos”, que incluya a todos. Hay muchos sectores en el mundo que están planteando la misma propuesta. Es muy importante que resuene en el campo de la cultura. Que allí se logre, por un lado, cultivar la nueva cultura de solidaridad y de cooperación, y por otro, propiciar un debate más abierto, plural y de mejor calidad sobre las políticas que permitan superar mitos como los circulantes.

En segundo lugar, las políticas culturales pueden aportar mucho. Es fundamental para ello que las buenas intenciones sobre la cultura se plasmen en políticas concretas. Eso parte de que el presupuesto para cultura sea digno de “una nación adulta y civilizada”, como decía Benhamou. Es preciso conectar sistemáticamente la acción entre las políticas sociales, económicas y culturales. En un modelo de desarrollo integrado la cultura puede ser un camino muy potente para reforzar todo lo que se debería hacer en el campo de la acción social. Así, por ejemplo, los niveles de exclusión en la región son fenomenales. La exclusión es un fenómeno complejo, produce el aislamiento de la persona, un descenso de la autoestima personal, daños psicológicos. La Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires (UBA) (Tausk, 2002) realizó un estudio sobre qué le pasa a las personas cuando están desocupadas por períodos prolongados, entrevistando a desocupados argentinos. Desgraciadamente pasan cosas muy difíciles en su salud psico psíquica, en su autoestima, en su autovaloración. La investigación de la UBA dice que hay un porcentaje de personas que empiezan “a destruirse a sí mismos y a su familia”. Si se ponen en marcha políticas culturales activas, con un respaldo público fuerte, orientadas a amplios sectores desfavorecidos, la cultura puede ser un camino hacia la inclusión totalmente reforzante de los otros caminos. Lo que puede hacer la cultura en devolución de la autoestima de grupos marginados es de mucha relevancia. Los seres humanos pueden perder todo, pero son portadores de cultura. Incluir activamente en las políticas culturales a los grupos marginales excluidos, como entre otros los indígenas, es un camino para devolverles autoestima colectiva. El respeto y la movilización de su cultura valorizará a las personas y al grupo.

Asimismo, la cultura puede jugar un papel clave en la recreación de lazos de asociatividad. La sola idea de la cultura implica la de acción colectiva. La cultura puede ser también muy útil para combatir la criminalidad. La región puede cometer un error gravísimo, según se advierte por el debate usual sobre la criminalidad. La criminalidad es un fenómeno que ha crecido muchísimo, y en su gran mayoría es una criminalidad juvenil. El debate tiende a ser exclusivamente policial, reducir la edad en la que se puede meter presos a los jóvenes, aumentar la policía y sus facultades, hacer más severas las penas. La sociedad tiene que tener sus mecanismos de defensa, pero las estadísticas son terminantes, la criminalidad sube cuando asciende la desocupación juvenil. También cuando aumenta el número de familias destruidas. Una familia articulada transmite valores y modelos éticos y es la estructura social básica para prevenir la criminalidad. Por otro lado, hay una relación directa entre criminalidad y educación. Si se logran aumentar los niveles de educación, se bajan los índices de criminalidad. La criminalidad puede reducirse apoyándose en la acción cultural. La UNESCO tiene actualmente una experiencia impactante que se inició en Brasil. Este país tiene una muy elevada tasa de criminalidad: 60 homicidios cada 100.000 habitantes por año en Sao Paulo y Río de Janeiro. El país gasta el 10% de su producto bruto en seguridad pública y privada, y la criminalidad ha seguido subiendo. Las estadísticas

comparadas son terminantes. Por más que suba el número de presos en las cárceles, la criminalidad seguirá aumentando si no se ataca el tema en sus raíces socioeconómicas. La UNESCO propuso que las escuelas abran los sábados y domingos, y se ofrezca allí un espacio fundamentalmente cultural con una amplia oferta para la población más vulnerable. La idea es convocar a los jóvenes excluidos a ese sábado y domingo de expresión y de desarrollo de potencialidades literarias, musicales, artísticas y otras. El proyecto se llama Escuela Abierta, y está teniendo excelentes resultados. La capacidad de convocatoria que tiene la cultura en los sectores más pobres es muy importante. La cultura puede ser un factor de inclusión fundamental.

VIII. Una anotación final

Ciertos especialistas de sociedades desarrolladas suelen decir que el subdesarrollo es un estado mental. Esta es una ideología que ha circulado bastante en América Latina. Según ellos, la región no tiene chance de construir nada parecido a lo que otras sociedades hacen en diversas áreas, entre ellas: la participación amplia de la comunidad, los valores de trabajo y otros semejantes. La realidad desmiente estas simplificaciones. América Latina tiene potencialidades culturales fenomenales. Así, uno de los tantos ejemplos posibles, una de las experiencias de participación en el nivel local más respetadas y replicadas del mundo la produjo América Latina. Es el Presupuesto Municipal Participativo en la Ciudad de Porto Alegre. Es reconocida mundialmente como uno de los casos más relevantes de una ciudadanía manejando el presupuesto de una gran ciudad. Porto Alegre tiene 1.200.000 habitantes. En el año 1989 el nuevo alcalde electo abrió la posibilidad de que la población decida en qué quiere gastar la partida de inversiones del presupuesto municipal. Muchos eran escépticos sobre lo que iba a suceder. Hoy en esa ciudad hay 160.000 personas que deciden periódicamente en qué deben gastarse los recursos, y reciben rendiciones continuas de cuentas. La transparencia es máxima, y se han erradicado la corrupción y muchas prácticas clientelares. Por otra parte, los ciudadanos reasignaron eficientemente el gasto concentrándolo en las prioridades reales. Pasó a priorizar las necesidades de los sectores más débiles y a potenciar la creación de oportunidades productivas. Este municipio manejado de esa manera ha mejorado totalmente la salud, la cobertura escolar, la provisión de agua potable, el desarrollo de microempresas y de pymes, etc. Eso hubiera sido totalmente imposible si Porto Alegre no hubiera sido, durante muchas décadas, el escenario de grandes movimientos de participación. Había una gran cultura participativa. Hoy este modelo está siendo replicado en 80 ciudades de Brasil y está siendo utilizado en Buenos Aires, en Rosario, en Montevideo, etc. Las bases culturales participativas posibilitan eso. Cuando nos dicen que el subdesarrollo es un estado mental, y América Latina tiene culturas inferiores, corresponde rechazar de plano esta falacia. No hay inferioridad de ninguna índole, la cultura latinoamericana es densa y plena en valores positivos, en contenidos relevantes, en solidaridad, en potencialidades para la participación y otras formas de acción colectiva, y esto crea condiciones muy importantes para poder movilizar experiencias de este tipo y otras semejantes en diversos terrenos.

Una última observación. La cultura como se ha visto es un medio poderoso y puede jugar muy fuertemente en lo que pase en términos de desarrollo económico. Pero además es un fin en sí mismo. Nunca se debe perder de vista esa dimensión de la cultura. La cultura tiene que ver con los fines últimos del ser humano. El ser humano, de acuerdo con lo que dice el texto bíblico, está hecho para vivir por y para valores culturales éticos. Una de las evidencias más fuertes que le ha tocado al autor recibir al respecto fue al compartir un panel con Humberto Maturana, respetado biólogo chileno, candidato al premio Nobel. Señalaba que después de haberse dedicado muchos años a estudiar la biología del ser humano había concluido que las evidencias indican que el ser humano es por naturaleza un “ser amoroso”, hecho para el amor. Nos permitimos agregar para el amor, para la igualdad, para la justicia, para la solidaridad y el desarrollo de su cultura.

Bibliografía

- Aylwin, Patricio y otros (1995), Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el desarrollo social, Washington, BID, CEPAL, PNUD, mimeo.
- Benhamou, F. (1997), *La economía de la cultura*, Montevideo, Ediciones Trilce.
- Bourdieu, P. (1986), Citado por F. Benhamou (1997), *La economía de la cultura*, Montevideo, Ediciones Trilce.
- Inter-American Dialogue (2004), *All in the Family: Latin America's Most Important International Financial Flow*, Washington, IAD.
- Juan Pablo II (1998), Discurso a los miembros de la Fundación Vaticana "Centésimo Anus-Pro Pontífice", mayo 9.
- _____ (1999), Discurso del Santo Padre a los participantes en la convención organizada por la Fundación Vaticana "Centésimo Anus-Pro Pontífice", septiembre 11.
- _____ (2000), Mensaje por la celebración del Día Mundial de la Paz.
- Novakovsky, Irene; Cesilini, Sandra; y Mera, Carolina (2004), "Evaluación rápida de la emergencia social en Argentina", Buenos Aires, Banco Mundial (Documento de Trabajo, N° 1/04).
- OIT (2003), *Panorama laboral 2003*, Ginebra, OIT.
- Sen, Amartya (1997), "Economic Business Principles and Moral Sentiments", en *The Journal of the Society for Business Ethics*, Vol. 7 N° 3, July, pp. 5-16.
- _____ (1998), "Teoría del desarrollo a principios del siglo XXI", en *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Louis Emmerij y José Núñez del Arco (comps.), Washington, BID.
- Stiglitz, Joseph (2002), *El malestar en la globalización*, Madrid, Editorial Taurus.
- UNESCO (1996), "Nuestra diversidad creativa", en *World Commission on Culture and Development Report*, New York, UNESCO.
- Tausk, Juan (2002), Estudio sobre efectos psicológicos de la desocupación, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires. Facultad de Psicología. Cátedra de Clínica Psicológica y Psicoterapia, mimeo.
- Vollebaek, Knut (2004), "Comments to the Intervention of Nobel Laureate Amartya Sen", paper presented at Ethics and Development Day at the IDB, Inter-American Initiative of Social Capital, Ethics and Development, Washington, January 16.

Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa

Quim Brugué

Durante los últimos años se ha discutido prolíficamente sobre la crisis de la administración pública tradicional y sobre la necesidad de transformarla. La modernización del sector público ha sido un asunto prioritario en la agenda de muchos gobiernos, al tiempo que ha generado una abundante literatura académica y pseudo-académica. En este artículo pretendemos, en primer lugar, resumir los rasgos más significativos de las propuestas modernizadoras que han dominado el escenario político de los últimos años; en segundo lugar, valorarlas y, de este modo, descubrir y sugerir alternativas. Adicionalmente, tal como se puede deducir del propio título del artículo, pretendemos valorar el presente y presentar propuestas de futuro desde un reconocimiento explícito de la dimensión política e ideológica del debate.

De la técnica a la política y de la simplicidad a la complejidad

Antes de abordar nuestros objetivos, sin embargo, hemos de definir de manera explícita el punto de partida de una aproximación que pretende construirse en contraste con dos falacias muy asentadas en los discursos y en las percepciones en torno a la administración pública.

1ª Falacia: la administración pública es técnica, técnica y, si queda alguna cosa, más técnica

Cualquier persona dotada de un mínimo sentido común debería entender que la administración es el mundo de la técnica, de la neutralidad y de la profesionalidad. Un mundo donde, en consecuencia, no caben ni las consideraciones políticas ni las disputas ideológicas. La administración debería centrarse en hacer las cosas de la mejor forma posible, sin complicarse en debates *estériles* sobre si lo que hace es más de derechas o de izquierdas: pérdidas absurdas de tiempo, afirmaríamos cualquiera con dos dedos de frente. Pues bien, mi sentido común debe ser más bien escaso, dado que tiendo a considerar que convertir la administración en el paraíso de la técnica no es más que una falacia.

La administración, desde mi punto de vista, en un espacio altamente politizado. Esta es, efectivamente, una afirmación polémica y que pone en entredicho las perspectivas más consolidadas respecto a la realidad administrativa y a la propia democracia (Moore, 1998; Brugué, 1996). De este modo, por un lado, la politización de la administración es contradictoria con aquella visión weberiana dominante que concibe a la administración como ejecutora racional y neutral de instrucciones. Por otro lado, estas instrucciones tienen su origen en un sistema político que es el único democráticamente legitimado para tomar decisiones. La democracia, tal como afirman algunos analistas, exigiría que la política se comportara como un dictador con la administración. De no ser así, estaríamos trasladando la capacidad para tomar decisiones a un ámbito ilegítimo (Fox y Miller, 1996). Politizar la administración, en definitiva, supone atentar tanto sobre la racionalidad como sobre la democracia. Peor no podíamos empezar.

¿Por qué pues nos empeñamos en mantener este punto de partida? En primer lugar, cabe destacar la existencia de argumentos teóricos que justifican esta posición. No podemos ahora detenernos en ellos, pero sí recordar la abundante literatura que ha cuestionado la llamada dicotomía wilsoniana: la distinción nítida entre el mundo administrativo (de la técnica y la neutralidad) y el mundo político (de los conflictos, los debates y las decisiones). Esta separación se ha puesto en tela de juicio desde racionamientos dispares y que han subrayado la dificultad de establecer la línea divisoria (¿en qué lado de la frontera están los directores generales?, ¿y los gerentes?), la necesidad de reconocer las relaciones de poder que se producen en el interior del espacio administrativo (¿tienen los técnicos sus propias visiones y opiniones?, ¿pueden defenderlas?), la complejidad de las relaciones que se establecen entre los dos ámbitos (¿quién define las políticas?, ¿el político inexperto o el técnico de toda la vida?), o la

existencia de lo que se ha llamado la autonomía de los actores (¿cuál es el margen de maniobra de la administración?, ¿cómo lo utiliza?) (Wamsley y Wolf, 1996; Nelissen ...[et al], 1999).

En segundo lugar, quizá más importante, pensamos que si utilizamos el sentido común para reflexionar y no para decir lo primero que nos viene a la mente, entonces acabaremos aceptando nuestro error inicial y reconociendo que la administración no es técnica, técnica y más técnica. Empezar este artículo invocando los contenidos políticos de la administración pública puede parecer un inicio excesivamente conceptual, una discusión de académicos y para académicos. Esta impresión es falsa. En realidad, estamos ante un arranque que es más fácil de entender desde el sentido común que desde las grandes aportaciones intelectuales. Las complejas intersecciones político-administrativas quizá son difíciles de explicar, mientras que son muy fáciles de identificar en el día a día. Todos lo vemos continuamente. Todos sabemos que los directores generales y los gerentes no son simples ejecutores de políticas, sino que las definen y las condicionan. Todos sabemos que cualquier funcionario puede, si lo considera oportuno, darle la vuelta a las instrucciones recibidas y desvirtuar la política que teóricamente está ejecutando. Todos afirmamos *aquí todo está politizado*, pero luego no queremos reconocerlo.

Quizá ahora los hombres y las mujeres con sentido común me darían la razón; aunque lo harían sin entusiasmo, diciendo *es verdad, pero es una pena que las cosas sean como son y no como deberían ser*. Esta es, sin embargo, la segunda falacia a la que quería hacer referencia en esta introducción.

2ª Falacia: es una lástima que la administración se vea invadida por unos criterios políticos que lo único que consiguen es distorsionar lo que debería ser su adecuado funcionamiento

Nos da pena pensar en la politización de la administración porque damos por supuesto que es sinónimo de distorsión. La política distorsiona aquello que debería guiarse por criterios exclusivamente técnicos. Esta es la primera reacción del sentido común, aunque, otra vez, cabe darle una segunda oportunidad a este sentido común tan impulsivo. Una segunda oportunidad para darse cuenta que pensar en la política como distorsión es al mismo tiempo una mentira y una obviedad. Una mentira porque, en realidad, la existencia de una política implica la presencia de una dirección y de unos objetivos sin los cuales no se podría conducir una organización. Por ejemplo, en el ámbito privado, la existencia de una política empresarial clara y explícita se reconoce como la mejor garantía para el éxito de la organización. En el ámbito público, sin embargo, tendemos a ser un tanto masoquistas y observamos a la política -nuestra razón de ser- como una molestia que hemos de intentar evitar. Por otro lado, afirmar que la política distorsiona la actividad administrativa también se puede interpretar como una obviedad, ya que es de esto precisamente de lo que se trata. La política sirve para condicionar la actividad administrativa, lo cual no es ninguna desviación sino más bien una exigencia del guión.

Los argumentos políticos no han sido ajenos a la administración. En realidad, incluso aquellos que defienden la necesidad de ser *dictadores* con la administración reflexionan sobre este asunto. Para ellos, dado que los objetivos administrativos son -así lo reconocen- políticos, lo más importante es que éstos sean decididos en el lugar adecuado, sin interferencias por parte de la administración. Su lema sería *que cada uno se ocupe de lo que le corresponde*. Sin embargo, este planteamiento únicamente es válido cuando los políticos son capaces de identificar y definir con claridad y precisión los objetivos que, luego, han de *ordenar* a la administración. En este caso, los objetivos serán legítimos y la administración podrá utilizarlos como guía para desarrollar sus actividades, técnicas y neutrales.

El problema es que las cosas no son tan simples. Es más, cada día son más complejas y ponen más en entredicho las aproximaciones convencionales. No podemos tampoco ahora teorizar sobre este asunto, aunque el propio sentido común, otra vez, nos permite anticipar las enormes dificultades de los políticos para identificar y definir sus objetivos. No se trata (únicamente) de una incompetencia de nuestra clase política, sino sobre todo de la creciente complejidad, flexibilidad, volatilidad y dinamismo del mundo en el que deben moverse. Si de lo que se trata es de impartir una lección, curar un enfermo o construir un puente, entonces es claro que podemos trasladar la voluntad política al técnico pertinente,

a aquel a *quien le corresponde*. En cambio, si nos preocupa la inmigración, la sostenibilidad o la regeneración de un barrio, entonces ¿a qué técnico se lo pedimos?, ¿a quién le toca? El problema es que, por un lado, no le toca a nadie en concreto sino a muchos y que, por otro lado, el tema a abordar supera las delimitaciones técnicas y se adentra en el incierto mundo de las opiniones, las preferencias, los intereses, ... la política.

Uno de los grandes retos de nuestras administraciones es que la receta convencional del *cada uno a lo suyo* ya no sirve para hacer frente a la complejidad del mundo actual, mientras que la alternativa del *entre todos lo haremos todo* nadie acaba de entender cómo funciona. Efectivamente, abordar los problemas desde diferentes puntos de vista atenta contra una larga tradición de racionalismo, aunque probablemente no nos quedará más remedio que avanzar en esta dirección. Y avanzar en esta dirección significará incorporar en el funcionamiento de la administración un conjunto de elementos de naturaleza política como el diálogo, la negociación o el pacto. Será necesario, pues, plantearse un cambio radical y trasladarnos desde la tradicional necesidad de ser un *dictador* con la burocracia al reto de *democratizarla*. La modernización de la administración pública tradicional (APT) es un viaje de los que dejan huella, de los que nos provocan cambios en las formas de hacer y de pensar. La APT funciona básicamente a través de la asignación de tareas y responsabilidades a quienes, por sus competencias, les corresponde; mientras que su modernización nos dibuja un nuevo escenario donde el reto es dar forma a las interacciones entre los múltiples actores que participan en la identificación, el diseño y la puesta en práctica de una política. Expresándolo con términos más intuitivos, el reto actual de la modernización administrativa no es mejorar la competencia y la eficiencia de las organizaciones, sino modificar su mentalidad: sustituir la lógica moderna del *cada uno a lo suyo* por la lógica posmoderna del *entre todos lo haremos*.

La identificación de este reto como eje central de la modernización administrativa no es neutral. En realidad, lo más probable es que la mayoría de los especialistas no estuvieran de acuerdo con esta afirmación. Asumir la complejidad del mundo actual y pretender abordarla desde el diálogo entre las partes rompe con las posiciones eficientistas que han dominado el discurso neoliberal. En este sentido, en contra de lo que se afirma desde algunas trincheras neoliberales, creemos que el eje de un programa de modernización no debería ser la triple-E (economía, eficiencia y eficacia) popularizada por el *thatcherismo*, sino la satisfacción de las necesidades, las demandas y las expectativas de una comunidad que dialoga para hacer frente a sus problemas colectivos. Alguien quizá me diga que voy demasiado lejos, que ya no hablo de modernización administrativa, que no he resistido la influencia de determinadas posiciones ideológicas. Es cierto, no me he resistido y, además, estoy satisfecho de ello, pues lo que espero es poder debatir con un modelo de modernización que, a pesar de pretender disimularlo, es tan ideológico como el mío. No me estoy saliendo del terreno de juego, sino tan solo recordando cuáles son sus dimensiones.

De la eficiencia instrumental a la inclusión sustantiva

En el apartado anterior hemos hecho referencia al motor que pone en marcha los procesos de modernización administrativa. Todos estamos de acuerdo en asignar esta responsabilidad a las profundas transformaciones sociales, económicas, tecnológicas y culturales que estamos experimentando. Sin embargo, el acuerdo no es tan amplio a la hora de explicar hacia dónde debe llevarnos este motor.

La derecha y la crisis del Estado de Bienestar

Desde las posiciones dominantes, la gasolina que ha arrancado el motor modernizador es la crisis del Estado de Bienestar y, más concretamente, las ineficiencias y el espiral de costes que éste ha generado. Se trata pues de una dificultad instrumental, de un problema operativo que, consecuentemente, deberá ser abordado desde el ámbito gerencial. Desde esta óptica, la principal dificultad para situarnos en el nuevo entorno económico, tecnológico y social radica en la inoperancia de los instrumentos estatales y

administrativos disponibles: el Estado es demasiado voluminoso, mientras que la administración es absurdamente ineficiente. Ante esta situación la respuesta es inmediata: reducir el Estado y modernizar la maquinaria administrativa (Metcalf y Richards, 1987; Echebarria y Losada, 1993; Osborne y Plastrik, 1998).

Si nos centramos en el segundo aspecto, en la modernización de la maquinaria administrativa, observamos cómo el *diagnóstico* neoliberal sobre la crisis del Estado de Bienestar condiciona los objetivos de las políticas a aplicar. Desde su perspectiva, la crisis del Estado de Bienestar es la manifestación de una administración mastodóntica e ineficiente, de una administración parasitaria que chupa la sangre a la sociedad y a la economía. Las mejillas sonrosadas de los presupuestos administrativos han provocado la anemia de la sociedad civil. Todo se arreglará, por lo tanto, si eliminamos el monstruo. Pero no se trata de criticar lo que se hace, sino la manera costosa e ineficiente de hacerlo. No se trata, en otros términos, de un debate sustantivo sobre el porqué de la administración, sino de una discusión operativa sobre el cómo de la misma. Los objetivos de la modernización administrativa han de ser, como no podía ser de otra forma, instrumentales.

Como ya hemos mencionado anteriormente, la propaganda *thatcherista* de los 80s definía sus objetivos a partir del lema de la triple-E: economía, eficiencia y eficacia. Los dos primeros objetivos son claramente instrumentales (hacer las cosas con menos recursos y aprovechar mejor los disponibles), mientras que el tercero tiene un carácter más sustantivo (lograr aquello que se pretende). En la práctica, los dos objetivos instrumentales se han impuesto como prioritarios, mientras que la voluntad de ser más eficaz aparece como dependiente de los anteriores. Lograr los objetivos previstos (eficacia) se materializa en reducir los costos y en aumentar la eficiencia: dos criterios instrumentales que alcanzan la condición de sustantivos. La modernización neoliberal, en definitiva, no pretende transformar la administración, sino recortarla (economía) y racionalizarla (eficiencia). El *monstruo* es el mismo, aunque reducido y domesticado.

Los argumentos eficientistas esbozados en el párrafo anterior han llegado a ser tan dominantes que su exposición parece una obviedad. Cualquiera con sentido común quedaría perplejo ante la pérdida de tiempo que supone debatir sobre la economía y la eficiencia como los objetivos de la modernización administrativa: ¿qué otros objetivos podrían guiarnos? Vamos a discutirlo a continuación.

La izquierda y la crisis de inclusividad en una sociedad compleja

Los neoliberales consideran que el Estado de Bienestar es la razón de la crisis, la chispa que pone en marcha el motor de la transformación. Este es, sin embargo, un argumento simple y superficial frente al cual es relativamente sencillo presentar una lectura alternativa. Una lectura que no observa la crisis del Estado de Bienestar como la razón sino como la consecuencia de un conjunto de cambios que lo han descolocado. El Estado de Bienestar no sería el monstruo sino más bien la víctima. El Estado de Bienestar está en una situación de crisis, pero no la ha provocado sino que la ha padecido. La chispa transformadora no es la crisis del Estado de Bienestar sino un conjunto de transformaciones de fondo que, efectivamente, han dejado a este modelo de gobierno y de administración en una situación más que delicada.

El objetivo no ha de ser pues la mejora del instrumento, sino su sustitución. No se trata de recortar y de racionalizar, sino de inventar algo diferente. El reto no es mejorar un instrumento, sino responder a las exigencias y a las demandas sustantivas de un nuevo orden social. La doble-E (economía y eficiencia) queda así sin sentido, como una excusa para removerlo todo sin cambiar grandes cosas. Lo más importante no es subrayar los elevados costes y las eventuales ineficiencias de la administración del bienestar, sino reconocer las dificultades de esta administración para responder a las exigencias de una sociedad cada vez más compleja, más inestable y más diversa. El objetivo de la modernización administrativa se concreta así en su capacidad para responder a la complejidad y, de

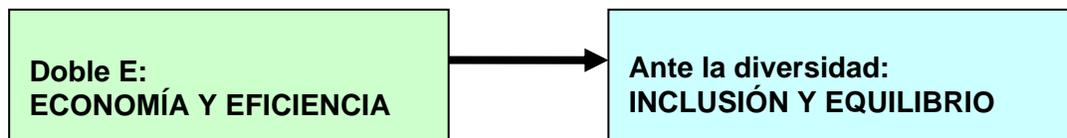
esta manera, lograr incluir a la sociedad en la reciente y creciente diversidad que la caracteriza (Hajer y Wagenaar, 2003; Kooiman, 2003).

Hemos sustituido el objetivo instrumental de la doble-E por un objetivo sustantivo. No se trata de mejorar el cómo de la administración, sino de adaptar su por qué a las nuevas circunstancias. La modernización administrativa ya no pretende concentrarse en hacer las cosas mejor, sino en lograr mejorar el entorno sobre el que interviene. Los objetivos, en definitiva, se desplazan del interior al exterior de la administración. Y lo que encontramos en el exterior es una sociedad cada vez más fragmentada y más polarizada, una sociedad explosivamente diversa y que parece haber perdido su capacidad para equilibrarse. La administración pública ha de prepararse para trabajar sobre esta realidad, aprovechando la riqueza de la diversidad y logrando que todos se sientan partes del conjunto, incluidos. Se trata pues de equilibrar una sociedad que tiende al desequilibrio, no de mejorar la maquinaria administrativa (Figura N° 1). No queremos decir que esta maquinaria no requiera de ajustes y de cambios, sino que estos ajustes y estos cambios no pueden convertirse en el objetivo vertebrador de la modernización administrativa. Si así lo hiciéramos, convertiríamos la administración en una finalidad en ella misma y nos olvidaríamos de las finalidades sustantivas que explican y justifican su existencia.

Figura N° 1. Objetivos alternativos de la modernización administrativa

Objetivos instrumentales (desde la derecha)

Objetivos sustantivos (desde la izquierda)



De la nueva gestión pública a la administración deliberativa

Una vez valorados los diversos objetivos que pueden perseguir los proyectos modernizadores, es el momento de detenernos en su contenido. Ahora sí, una vez discutido el porqué, podemos acercarnos al cómo.

La derecha y la reinención administrativa

Desde las preocupaciones más estrictamente instrumentales se han planteado procesos modernizadores diversos. Estos procesos, a su vez, han sido analizados y etiquetados como la reinención del gobierno (Osborne y Gaebler, 1994), el paradigma postburocrático (Barzelay, 1992) o la nueva gestión pública (Hood, 1994). Cada una de estas etiquetas representa una descripción y una interpretación de las principales líneas de la modernización administrativa; al tiempo que incorpora -consciente o inconscientemente- una estrategia discursiva, un mensaje que condiciona la forma de entender y de pensar la realidad administrativa.

Esta estrategia discursiva, tal como reconoce Pollitt (1993), ha convertido la modernización administrativa (que él etiqueta como gerencialismo) en una *ideología*; en un conjunto de valores y de prácticas que asumen que a través de una mejora en la gestión (objetivo instrumental que se convierte en finalista) resolveremos los problemas socioeconómicos de fondo (objetivo finalista que se convierte en consecuencia indirecta). La llamada modernización administrativa se convierte así en una ideología que concede una especie de rol apocalíptico a la gestión: mejorar la gestión es básico, ya que sus efectos se multiplicarán y alcanzarán otros ámbitos sustantivos. Unos ámbitos en los que no es necesario hacer gran cosa, simplemente esperar que aparezcan los efectos de la mejora gerencial (Clarke y Newman, 1997).

La modernización gerencial se articula a través de un discurso simple, basado en blancos y negros, en la oposición entre un pasado indeseable y un futuro lleno de esperanzas. Un argumento que critica a la administración del Estado de Bienestar y que ofrece una alternativa feliz, pero que en ningún caso justifica ni las críticas ni las alternativas ni las estrategias para alcanzarlas. Las propias palabras -peyorativas o esperanzadoras- se convierten en el argumento. En el siguiente cuadro utilizamos los términos de dos de los principales gurús de la modernización para ilustrar este modelo discursivo:

<i>La reingeniería de Hammer y Champy (1993)</i>	
De (pasado indeseable)	A (futuro esperanzador)
Trabajo simple	Trabajo multidimensional
Roles controladores	Roles habilitadores
Valores protectores	Valores productivos
Gerentes que supervisan	Gerentes que lideran
Estructuras jerárquicas	Estructuras planas
Énfasis en las actividades	Énfasis en los resultados
<i>La reinención de Osborne y Gaebler (1994)</i>	
De (pasado indeseable)	A (futuro esperanzador)
Remar	Timonear
Servir	Habilitar
Financiar los <i>inputs</i>	Financiar los <i>outputs</i>
Orientación a la burocracia	Orientación a los clientes
Curar	Ganar
Jerarquía	Trabajar en equipo

Es evidente que esta forma de argumentar padece de un exceso de simplificación, a la vez que confunde permanentemente la descripción y la prescripción, lo que es y lo que nos gustaría que fuera. Pero también es cierto que la propia simplificación puede convertirse en *decisión sin titubeos*, mientras que la debilidad de las justificaciones pueden convertirse en *mensajes claros y fáciles de transmitir*. La esencia de la modernización se aguanta sobre frágiles columnas de cristal, aunque su resplandor puede ser muy potente.

¿Cuáles son estas columnas? ¿Cuáles son los principales contenidos de la modernización gerencial o, usando los términos académicamente más populares, de la nueva gestión pública (NGP)? Para responder a estos interrogantes lo que debemos hacer es ordenar y dotar de cierta coherencia a la multitud de términos y conceptos que conforman el nuevo vocabulario de la modernización. Cuando nos referimos a la NGP aparecen empleados motivados y polivalentes, planes integrales, programas de calidad, contratos programa, clientes satisfechos, gerentes, indicadores de resultados, gestiones por objetivos y mil cosas más; todas seductoras y prometedoras. Una manera de abordar esta proliferación de novedades consiste en agruparlas bajo dos grandes etiquetas, las dos columnas que soportan el peso de la NGP.

1. Una *“administración de machotes”*. Con esta etiqueta, de dudosa corrección política, lo reconozco, agrupamos todas aquellas iniciativas que tienen como objetivo dismantelar una organización poblada de individuos que se pasan la mañana desayunando y comentando el partido del domingo, y construir una alternativa donde esos mismos individuos noten la presión, se sientan obligados a sudar la camiseta. Se trata, en otros términos, de expulsar la irresponsabilidad burocrática y de sustituirla por la obligación de rendir cuentas que impone el mercado y la competencia. Desde esta óptica, el principal defecto de la APT se encuentra en su incapacidad para imponer premios y castigos, en la imposibilidad de lograr que las actuaciones -mejores o peores- generen consecuencias. Sin estas

consecuencias, la APT se ha convertido en un nido de inútiles desmotivados: los profesores universitarios, yo mismo, somos una de las mejores ilustraciones de estas perversas consecuencias. Para revertir esta situación y recuperar el estilo “machote” que caracteriza al mercado, la NGP propone un conjunto de medidas modernizadoras: la externalización de servicios, la división de roles, la gerencialización, la dirección por objetivos, los contratos programa, los quasi-mercados, etc. (Walsh, 1995; López Casanovas ...[et al], 2003).

2. Una “*administración de buen rollo*”. No sabemos si la segunda columna sobre la que se sustenta la NGP complementa o contradice a la primera, ya que según ella la mejora de la administración no depende de la competencia entre “machotes” sino del “buen rollo”, de la colaboración entre las personas que la integran. El problema de la APT ya no es la irresponsabilidad sino la segmentación. La principal perversión de la burocracia se encuentra en su alma racionalizadora y profesionalizadora; un alma que nos encierra en la jaula de hierro weberiana y que nos impide la comunicación y la coordinación. Una administración de reinos de taifas es una administración rígida y cerrada sobre sí misma, sin capacidad de respuesta, sin flexibilidad y sin creatividad. Para promocionar estas virtudes, la NGP nos propone poner en marcha programas de calidad, reformas en la gestión de los recursos humanos, equipos de mejora, cartas de servicio, círculos de calidad, planes estratégicos, modelos participativos de dirección, procesos de descentralización administrativa, etc. (Peters y Waterman, 1992; Pollitt ...[et al], 1998; Sancho, 1999).

Sobre estas dos columnas se ha construido, durante las dos últimas décadas, la NGP. Pero, como ya hemos anticipado, se trata de dos columnas de cristal; brillantes pero frágiles. Esta fragilidad se ha manifestado en diversas críticas, de las que a continuación nos limitaremos a mostrar algunas pinceladas (Aubert y De Gaulejac, 1993; Heckscher y Donnellon, 1994; Ritzer, 1996; Sennett, 1998). A través de estas pinceladas no presentamos una valoración acabada de los éxitos y los fracasos de la NGP, sino que las utilizamos para preparar el puente hacia su alternativa (Ferlie ...[et al], 1996; Lane, 1997; Pollitt y Bouckaert, 2000).

Así pues, en primer lugar, es importante notar que las iniciativas modernizadoras que se han desplegado con más decisión son aquellas que se inspiran en lo que hemos llamado la “administración machote”. No parece inadecuado, al menos de entrada, que las personas deban responsabilizarse de lo que hacen, como tampoco parece extravagante pensar que una forma de forzar esta responsabilidad consistiría en vincular los resultados de una actividad a un sistema de incentivos. Esto es lo que, según parece, hace el mercado de forma automática: premiar a los mejores y expulsar a los peores. Cuando trasladamos esta lógica al sector público, las cosas no son tan simples. En realidad, para que este planteamiento funcione deben cumplirse dos requisitos: saber con precisión cuáles son los objetivos que pretendemos alcanzar y ser capaces de medirlos. Si no sabemos exactamente lo que queremos o no sabemos exactamente cómo medirlo, entonces nos resultará complicado aplicar el modelo de responsabilidades e incentivos que define el mercado.

En el sector privado la lógica se aplica de manera inmediata: lo que queremos es ganar más y lo medimos en unidades monetarias. En el sector público, en cambio, estas obviedades se convierten en complejidades. ¿Qué pretende la política educativa? ¿Cuál es el objetivo del sistema penitenciario? ¿Cómo medimos la calidad docente? ¿Cómo calculamos la atención que le dispensamos a la gente mayor? El problema no es que nuestros políticos sean unos inútiles incapaces de definir sus objetivos, sino que -por naturaleza- sus objetivos son variados e, incluso, contradictorios. Lo que se requiere no es identificarlos, sino equilibrarlos. Consecuentemente, desaparece la esperanza de imitar la claridad y la precisión del mundo empresarial.

Además, si ya es difícil saber qué queremos, peor lo tenemos cuando hemos de medirlo. Un esfuerzo a menudo estéril que nos conduce a convertir la calidad docente en número de aprobados, la atención a los mayores en número de caídas, o la eficacia policial en la rapidez con la que se responde a las llamadas telefónicas. La obsesión por los objetivos y por su calculabilidad es una de las características definidoras de la modernización neoliberal. Sin embargo, ante las dificultades para fijar

los objetivos finalistas de la administración, parece conformarse con perseguir objetivos instrumentales. No sabemos muy bien para qué queremos una educación superior pública, pero premiamos a aquellos que la hagan más eficiente y más económica. No nos planteamos qué esperamos de nuestra política penitenciaria, pero aplaudimos a aquellos que se limitan a reducir los costes de estancia de la población reclusa.

En segundo lugar, el énfasis competitivo ha favorecido la aparición de una *administración contractual*, donde las relaciones ya no dependen de la subjetividad de los vínculos entre un superior y su subordinado, sino de la objetividad de un contrato. La objetividad y la claridad de la relación contractual nos permiten recuperar el concepto de responsabilidad. Es posible, pero para lograrlo hemos de pagar un precio considerable. Un precio que hoy por hoy nos parece inaceptable y que tiene un nombre que todos deploramos: la rigidez. Con otros términos, la creciente contractualización de la administración genera rigidez en un mundo que proclama a los cuatro vientos los beneficios de la flexibilidad. Una paradoja sorprendente, aunque en realidad es una conclusión a la que podemos llegar desde el sentido común. ¿Cuál es la diferencia entre una relación de autoridad y una relación contractual? Pues bien, no es necesario invocar ninguna teoría sofisticada para entender que en la primera puedo variar las instrucciones cuando me parezca adecuado (flexibilidad), mientras que en la segunda no puedo hacer otra cosa que cumplir con las cláusulas contractuales (rigidez).

Es cierto que la convocatoria de un concurso (cuyo premio es el contrato) puede estimular al candidato a realizar una propuesta más competitiva que la que ofrece aquel que tiene el trabajo asegurado. Pero también es cierto que esta propuesta es más competitiva en la medida que es más económica y más eficiente, pero no más flexible (Donahue, 1991). La contractualización de la administración pública genera la presión suficiente para satisfacer uno de los lemas más famosos de la modernización -*hacer más con menos*-, pero esta misma presión nos deja en el mismo sitio donde estábamos: en la segmentación y en el *cada uno a lo suyo*.

Finalmente, la columna del “buen rollo” no únicamente es tan frágil como la anterior sino que además es muy delgada. Disponemos de menos experiencias y de más fracasos vinculados a programas de calidad o a planes transversales que a la gestión de la competencia y de una administración contractual. Este desequilibrio no es casual; se explica por las dificultades de poner en marcha unas mejoras que en la mayoría de los casos no pasan de ser cosméticas y que, además, parecen contradecir el mensaje central de la competitividad. No podemos promocionar el estilo resolutivo, agresivo, de la competencia y, al mismo tiempo, pedirle a la gente que comparta, que colabore con los compañeros, que escuche a los que tienen otras perspectivas, que *pierda* el tiempo intentando entenderse con los otros.

El “buen rollo” es pues difícil de provocar en determinados entornos, aunque efectivamente representaría un cambio sustantivo que nos permitiría avanzar en la dirección de resolver problemas complejos y diversos desde la suma de puntos de vista y contribuciones complementarias. Estas expectativas, sin embargo, se ven frustradas cuando el “buen rollo” se transforma en otra cosa, cuando aquello que se reclama a través del trabajo en equipo o de la polivalencia no es flexibilidad y diálogo sino, sobre todo, precariedad. Actualmente, los recursos humanos -tanto públicos como privados- están recibiendo un mensaje difícil de encajar: según parece han de estar comprometidos con su organización (apreciarla como a su propia familia) y, al mismo tiempo, ser flexibles para que la empresa los utilice y deseche a su antojo. Sennett (1998) nos ilustra magníficamente la incoherencia de estas demandas: la flexibilidad debilita los compromisos, mientras que la identidad sólo se logra a partir de cierta estabilidad. En palabras sencillas, ¿cómo pretendemos que las personas se entreguen cuando ni tan siquiera las contratamos? ¿Cómo esperamos hacer de los funcionarios empleados responsables cuando les repetimos constantemente que son unos inútiles y les amenazamos con dejarlos sin trabajo a la más mínima oportunidad? ¿Qué política de recursos humanos es esta que define al personal como la principal “carga” de una organización?

La NGP ha fracasado. No ha transformado la APT, sino que se ha limitado a decorarla con nuevas etiquetas. La NGP mantiene la rigidez y la falta de diálogo (tanto interno como externo) como rasgos distintivos de su funcionamiento y, por lo tanto, se mantiene fiel al alma tecno-burocrática de la APT. Continúa siendo racionalizadora y eficientista, a pesar de haber maquillado su apariencia. Continúa proclamando que *cada uno ha de ocuparse de lo suyo*, al tiempo que a través de su obsesión por la doble-E se desentiende de los impactos sociales de un proceso de reducción del Estado y de su maquinaria administrativa.

Esta última afirmación se presenta como una anécdota de carácter técnico, como algo que no es necesario discutir políticamente. Como si los efectos sociales le fueran ajenos y se pudiera limitar a aplaudir las mejoras *mecánicas*. Las críticas que explican y razonan el fracaso de la NGP podrían ser un simple *divertimento* académico si no fuera porque, precisamente, su impacto se desplaza más allá de los límites del ámbito administrativo y se convierte en incapacidad para resolver los problemas de la gente. Pensar en una alternativa, como modestamente intentaremos hacer a continuación, no es pues un simple ejercicio intelectual sino una urgencia social. El dominio absoluto del discurso de la NGP nos permite mejorar la economía y la eficiencia instrumental, pero se despreocupa de la capacidad de este instrumento para satisfacer su, demasiado a menudo olvidada, finalidad: resolver conflictos y generar bienestar colectivo.

La izquierda y el descubrimiento de la administración deliberativa

Una alternativa a la modernización neoliberal debería pues empezar recordando que los objetivos de la administración pública se encuentran en su exterior, en la sociedad sobre la que pretende intervenir. También, como ya hemos apuntado anteriormente, hemos de partir del reconocimiento de la creciente complejidad y diversidad de este entorno exterior. Una vez establecidas estas premisas, la modernización consiste en preparar a la administración para resolver problemas complejos y para equilibrar las diversas perspectivas que conforman la sociedad actual. Así, el objetivo de esta modernización alternativa ya no es instrumental, sino que pretende garantizar tanto la riqueza y la creatividad de sus respuestas a la complejidad como el compromiso y el equilibrio que ha de permitir a los diversos sentirse parte de un todo colectivo. Lo que necesitamos, en definitiva, es reflexionar sobre cómo construir una administración creativa e inclusiva en sus respuestas a los retos que le plantea una sociedad cada vez más compleja y diversa.

La creatividad y la inclusividad de una administración no se consiguen a través de la re-racionalización que nos propone la NGP. La NGP puede ser útil para hacer las cosas mejor, pero no para hacerlas de una manera diferente. ¿Dónde, pues, se encuentra la clave para trasladar a la práctica los objetivos de la creatividad y la inclusividad administrativa? Creemos, con otros autores, que esta clave únicamente puede derivarse del diálogo, de facilitar el intercambio de perspectivas y recursos entre las diferentes partes de la administración y entre la administración y su entorno (Habermas, 1981; Fisher y Forester, 1993; Fox y Miller, 1996; Hajer y Wagenaar, 2003).

Cuando este diálogo es auténtico, nuestras respuestas a la complejidad se enriquecen de las diversas sensibilidades y, de esta manera, estimulan la creatividad. Es necesario destacar que ahora las respuestas de la administración no tienen por qué ser técnicamente mejores (si es que este concepto existe), sino que representan un punto de equilibrio, un compromiso entre las diversas visiones de un mismo problema. Si el problema que pretendemos abordar es claro y diáfano quizá con la respuesta técnica sea suficiente; pero si, como es cada vez más frecuente, el problema es complejo y poliédrico, entonces será más adecuada una respuesta dialogada y de equilibrio.

En definitiva, la necesidad de construir una administración creativa e inclusiva nos obliga a incorporar el diálogo en el proceso de modernización. Una administración que -retomando cierta tradición académica- hemos llamado *deliberativa* (Font, 2003). Una vez identificada la alternativa a la NGP, la siguiente pregunta es ¿cómo se materializa esta administración deliberativa? ¿Cómo nos trasladamos de las definiciones conceptuales a la práctica? No disponemos de una respuesta definitiva a

estos interrogantes, aunque nos atreveríamos a sugerir que la construcción de esta administración deliberativa debería apoyarse, como antes -me pierde la simetría-, en dos pilares fundamentales. Dos pilares de roca granítica que serán muy difíciles de alzar pero que, una vez erigidos, nos permitirán visualizar una nueva administración y no un simple reflejo de la antigua. Las etiquetas con las que hemos bautizado cada uno de estos pilares -la *confianza* y la *mediación*- representan términos extraños para la APT y, por lo tanto, ya anticipan el cambio, ahora sí de fondo, que propone la administración deliberativa.

i. De la autoridad a la confianza

Es evidente que cualquier organización debe entenderse como la suma de sus partes. Es precisamente en la necesidad de descomponer las tareas y de distribuirlas entre los diferentes agentes donde encontramos la razón de ser de las organizaciones, sean del tipo que sean. Al mismo tiempo, una organización también sirve para evitar que las partes se dispersen, para integrarlas en un proyecto común y para coordinar los esfuerzos en la persecución de un resultado colectivo. Cualquier organización, como se visualiza en los organigramas, representa una manera de fragmentar e integrar simultáneamente. La fragmentación es la parte más visible de cualquier organización, ya que se manifiesta -incluso físicamente- en la existencia de diferentes departamentos, edificios, despachos o espacios de trabajo. La integración, en cambio, es un asunto más sutil.

La APT ha abordado la integración desde la autoridad. La autoridad es el cemento que mantiene juntas las partes, que evita que la fragmentación se convierta en descomposición. Cada parte de la administración se limita a hacer lo que le toca, mientras que el trabajo de la autoridad consiste en controlar que las tareas realizadas sean las previstas y en garantizar que cada parte pueda desarrollar su actividad de la mejor forma posible. La autoridad es el cemento organizativo en la medida que sirve tanto para mantener a cada uno en su sitio (fragmentación) como para evitar que olviden su pertenencia a una única organización (integración). La autoridad, por lo tanto, es el atributo que dota de contenido a las relaciones entre las diferentes partes de una organización. La autoridad nos dice qué hemos de hacer, qué podemos esperar que hagan los otros, cuál es nuestro lugar, cuál es el de los demás y cómo y con quién nos hemos de relacionar. La autoridad es la referencia que permite a las partes formar parte de un todo.

Es evidente, sin embargo, que cuando la autoridad es el cemento organizativo desaparece cualquier posibilidad de diálogo. La autoridad nos indica a todos dónde estamos y qué hemos de hacer: no nos queda, pues, nada más por hablar. La posibilidad de construir una administración deliberativa pasa, por tanto, por la necesidad de jubilar a la autoridad como cemento organizativo. Necesitamos una organización donde las partes se integren a través de la comunicación y del diálogo (Innes y Booher, 2003). Esta es la esencia de la administración deliberativa que proponemos. Para lograrlo hemos de satisfacer dos requisitos básicos: que las partes dispongan de cierto margen de maniobra (si no es así, no vale la pena hablar de nada) y que las relaciones que se establezcan entre ellas se doten de confianza (si no es así, se termina por no hablar o por convertir el diálogo en chismorreos).

El primer requisito hace referencia a temas ya conocidos como la autonomía y la descentralización. El segundo, en cambio, la confianza en las relaciones intra-organizativas, es más novedoso. Intentaremos pues referirnos, aunque sea brevemente, a este segundo aspecto. Hemos de mencionar, para empezar, que la novedad del tema tampoco es tal, ya que existe una relativamente abundante literatura sobre el mismo (Child y Faulkner, 1998; Lane y Bachmann, 1998). No es el momento de repasarla, pero sí de reconocer que a través de ella la confianza se ha convertido en un factor de gestión. Esta circunstancia es fundamental, ya que nos permite pensar en términos operativos y, de esta manera, dotar de contenido práctico a la propuesta de la administración deliberativa.

La confianza, por lo tanto, ha dejado de ser una cosa intangible, para convertirse en un objeto de gestión. ¿Cómo podemos gestionar este factor? ¿Cómo generamos la confianza indispensable para construir una administración deliberativa como la que hemos propuesto? Una forma de abordar estos

interrogantes pasa por considerar la posibilidad de producir confianza incidiendo en lo que algunos han identificado como sus tres momentos: la creación, la implementación y la consolidación.

- En el momento de iniciar la relación -el diálogo entre las partes- es necesario estimular la formación de la confianza a través del *cálculo*; es decir, dando a conocer a las diferentes partes los costes y los beneficios de la relación que se inicia.

- Una vez superado este primer momento, llega la hora de la implementación. En esta segunda etapa, la comprensión entre las diferentes partes es crucial: la confianza no puede desarrollarse si no se comprenden los objetivos y las formas de actuar de los otros.

- Finalmente, la confianza se consolidará cuando a la comprensión le suceda la identificación entre las partes; cuando éstas sientan que forman parte de un mismo proyecto, que disponen de un objetivo común y que comparten un mismo estilo de hacer las cosas.

Gestionando estos tres momentos adecuadamente podremos lograr una organización donde la lógica del *cada uno a lo suyo* dejará paso a la lógica deliberativa del *entre todos lo haremos todo*. También conseguiremos, y esto es tanto o más importante, hacer funcionar una dinámica deliberativa que hemos postulado como un ideal pero que presenta dificultades prácticas de gran envergadura. A menudo resumo estas dificultades usando una expresión popular: *entre todos lo haremos todo... pero, al final, la casa por barrer*. Es decir, una administración deliberativa presenta fuertes tendencias al caos, a la difuminación de responsabilidades, a la parálisis organizativa. Esta tendencia es especialmente fuerte cuando *formalizamos* la deliberación, cuando pretendemos fomentar el diálogo a través de la simple superposición de espacios deliberativos sobre las estructuras administrativas tradicionales. Estos espacios -planes transversales, por ejemplo- generan mucha distorsión en la organización, mientras que son insuficientes para facilitar el diálogo intra-organizativo. Crear espacios donde poder hablar no es suficiente (aunque es necesario), sino que hace falta que los implicados quieran hablar y que tengan la confianza imprescindible para utilizarlos.

Un ejemplo puede ilustrar lo que intentamos explicar. Una administración deliberativa sería aquella donde el arquitecto, antes de dibujar el plano del próximo *centro cívico*, habla con el asistente social, con el economista y con los vecinos. En el diálogo entre estos profesionales y estos ciudadanos, el arquitecto acabaría diseñando un proyecto mejor, capaz de responder a la diversidad de usos del equipamiento y de amoldarse a los criterios de viabilidad técnica y financiera. Si, al contrario, el arquitecto se limita a sentarse en su mesa y a dibujar aquello que le parece profesionalmente más conveniente, entonces es probable que aparezcan problemas posteriores. La pregunta es ¿cómo provocar este diálogo a múltiples bandas? La respuesta más inmediata se limita a utilizar los instrumentos ya conocidos; es decir, a dibujar una nueva línea -ahora horizontal- en el organigrama. Se trata de crear un espacio o un circuito donde los arquitectos, los economistas y los vecinos se vean *obligados* a hablar. Lo que sucede a menudo es que estos espacios obligan a encontrarse, pero no a hablarse, menos a comprenderse y prácticamente nunca a hacerse caso. Puedes obligar a un arquitecto a asistir a una reunión, aunque, si no le interesa lo que allí se comenta, se limitará a volver a su mesa de trabajo, donde encontrará infinidad de razones para continuar haciendo lo que a él le parezca. Lo que más interesa, y aquí descansa la importancia de la confianza, no es el espacio para hablar, sino las ganas de utilizarlo. No nos interesa que el arquitecto acuda a las reuniones, sino que cuando tome un lápiz para empezar a dibujar piense... *sería bueno saber qué uso se le va a dar a este equipamiento*. Si el arquitecto llega a pensar esto, nos sobran los espacios de diálogo; las ganas de hablar con los otros serán suficientes.

ii. De la dirección a la mediación

Además de las estructuras orgánicas, las administraciones también cuentan con una dirección. Esta dirección se ocupa, evidentemente, de distribuir tareas y responsabilidades, así como de proveer a las diferentes partes de la organización de los recursos necesarios, de supervisar las actividades que se

realizan y de controlar los resultados. Nos estamos refiriendo a una dirección jerárquica, a una conducción racional que va de arriba abajo. Ninguna novedad especial.

Desgraciadamente, este tipo de dirección sirve para comunicarle a la gente lo que ha de hacer y para comprobar que lo hacen, pero no para provocar el diálogo entre las partes. Una administración deliberativa no necesita ser dirigida, sino que reclama ser articulada e intermediada. Estos conceptos también resultan relativamente extraños para el mundo de la gestión, pero configuran la esencia del cambio desde la dirección (desde arriba) hacia la mediación (desde el medio). Se trata, tal como proponen algunos autores, de fomentar un liderazgo más bidireccional que unilateral; un liderazgo donde el diálogo y la negociación sustituyen a las instrucciones y al control (Kooiman, 1993; Kickert ...[et al], 1997; Heifetz, 1997).

Hacer efectivo este liderazgo mediador es crucial para el desarrollo práctico de una administración deliberativa. El ya mencionado peligro del “... y la casa por barrer” reclama la existencia de un liderazgo no autoritario, pero sí potente. En las estructuras reticulares que definen una administración deliberativa a menudo se echa en falta un cerebro y un sistema nervioso que garanticen el empuje y la continuidad de las actuaciones. Para cubrir este frecuente déficit necesitamos un liderazgo mediador que no se ejerza desde la cúpula de la pirámide sino desde el centro de la red; pero que se ejerza.

El mediador ha de ser el responsable de generar confianza, de conducir las deliberaciones y de garantizar que éstas produzcan resultados. Su perfil, por lo tanto, no ha de definirse siguiendo los tradicionales criterios tecnocráticos sino incorporando, sobre todo, habilidades relacionales. El mediador, a diferencia del gerente tradicional, no es aquel que sabe cómo *hacer* las cosas sino el que sabe cómo provocar, articular y aprovechar los diálogos. El mediador no trabaja sobre los resultados, sino sobre las relaciones. En esta dirección, la red de relaciones necesita de un mediador que la mantenga activada (seleccionando y haciendo circular la información, comprometiendo a las partes, etc.), que promueva la necesaria intensidad de las relaciones (regulando posibles conflictos, estableciendo los marcos contractuales de la interacción, etc.), que realice tareas de intermediación (como un *broker* que crea consenso, facilita el diálogo, promueve imágenes colectivas, organiza espacios de encuentro, etc.) y que genere valores y percepciones compartidas (campañas informativas, estrategias publicitarias, elaboración de discursos, etc.). Estas habilidades -además de otros conocimientos vinculados a las relaciones humanas, la negociación o la participación ciudadana- constituyen el *kit* básico del mediador.

El directivo tradicional se guía por el principio de la eficiencia y se define a través de un perfil altamente competente y con capacidad para construir una organización funcionalmente competitiva. El mediador, en cambio, resuelve los problemas provocando la colaboración entre todos aquellos que tienen alguna cosa que aportar. Para referirse a las características distintivas de estos mediadores se han usado diversos adjetivos: comunicadores, facilitadores o habilitadores. No pretendemos contribuir a la proliferación de etiquetas, pero sí queremos apostar por dos adjetivos que, más allá de su precisión y oportunidad conceptual, pretenden recoger lo que, desde nuestra óptica, son los dos ingredientes básicos de un buen mediador (Vallès y Brugué, 2003):

- El mediador que proponemos ha de ser, en primer lugar, un *seductor*; alguien capaz de utilizar un proyecto colectivo para seducir a las partes. Ha de ser capaz de animar, de comprometer y, finalmente, de lograr que todo esto se produzca en un clima de confianza y de colaboración. La seducción del mediador puede ser un atributo personal, pero también es un factor que se puede construir en paralelo a la construcción de proyectos colectivos atractivos.

- Nuestro mediador, en segundo lugar, ha de ser un *animador*, alguien con capacidad para construir un proyecto seductor a partir de las contribuciones de las partes. El mediador ha de estimular la participación, ha de escuchar con atención y ha de utilizar aquello que le explican. Las habilidades de animación pueden ser innatas, pero también desarrollarse a través de diversas técnicas e instrumentos.

Es difícil ejemplificar el contraste entre dirección e intermediación, ya que deberíamos utilizar ejemplos personales difíciles de compartir. Aun así, podemos partir del estereotipo del gerente que, en realidad, se utiliza para transportar los estilos y las actitudes del mundo privado al ámbito empresarial. Este gerente suele presentar un estilo resolutivo y una agenda repleta de compromisos. Es agresivo, tiene prisa y nunca pierde el tiempo. Está capacitado técnicamente y, claro está, deja su (im)posible sensibilidad para los fines de semana, cuando no pueda interferir en su duro trabajo. Todos conocemos algún directivo de este tipo o, al menos, alguien que pretende adoptar este estilo.

El estereotipo del mediador estaría en las antípodas de este modelo. Se trataría de alguien que se relaciona y que, además, dispone del tiempo y la sensibilidad para dedicarse a estas relaciones. Broussine y Fox (2002), después de estudiar una muestra de directivos locales británicos, se refieren al contraste entre las tradicionales habilidades *hard* (gestión de recursos, conocimientos legales) y las nuevas habilidades *soft* (motivar, dialogar, generar consensos). Estos mismos autores, en la dirección de lo que aquí estamos proponiendo, consideran que el reto de la modernización pasa por otorgar el protagonismo a este nuevo liderazgo *soft*.

El cambio de chip en la administración deliberativa: paciencia y feminización

En las páginas anteriores hemos intentado elaborar un diagnóstico del presente y proponer algunas alternativas de futuro. Respecto al diagnóstico, hemos sugerido -aun reconociendo que buena parte de la literatura discutiría esta afirmación- que la NGP no representa el cambio radical de paradigma que proclama, sino más bien una adaptación cosmética, sin excesivas novedades, de la APT de siempre. La continuidad entre la APT y la NGP se manifiesta en diversas coincidencias fundamentales: comparten el mismo principio de eficiencia instrumental, comparten la misma vocación racionalizadora, comparten las mismas segmentaciones y especializaciones orgánicas, y comparten los mismos déficit de flexibilidad y comunicación -tanto interna como externa. Es cierto que la NGP incorpora algunas novedades importantes. Así, mientras la APT se presenta como una administración básicamente garantista, la NGP invoca su competitividad. Se trata de dos presentaciones diferenciadas, aunque, una vez has mirado tras las cortinas, lo que encuentras es más similar de lo que podíamos pensar.

Por otro lado, hemos presentado la alternativa de futuro bajo la etiqueta de la administración deliberativa. Se trata de una alternativa en construcción y en discusión y que, en consecuencia, no nos permite pasar del estadio de la especulación. Un estadio que, en cualquier caso, preferimos considerar como propositivo; un estadio donde hay que asumir riesgo, escapar del corsé del lenguaje dominante y de los estereotipos analíticos que nos obligan a ver las cosas siempre desde la misma perspectiva.

Al observar la administración desde posiciones de riesgo, nos hemos permitido algunas licencias que probablemente serían inaceptables desde miradas más ortodoxas. Me gustaría recordar los tres *riesgos* que nos han parecido más importantes:

- En primer lugar, hemos rechazado la centralidad de la competencia y hemos preferido hablar de colaboración. Esta distinción es crucial, pues la competencia ha sido la guía operativa tanto de la APT (el objetivo weberiano puede condensarse en la voluntad de promover una administración competente y de competentes) como de la NGP (que ha convertido la competitividad, ahora con todas sus resonancias empresariales, en la bandera de su aparente revolución). La administración deliberativa, en cambio, se hace operativa a través de la colaboración: lo ideal no es una administración competente y de competentes, sino una administración sensible y comunicativa (Agranoff y McGuire, 2003).

- En segundo lugar, desde una dimensión sustantiva, hemos propuesto *romper* con la obsesión eficientista que comparten la APT y la NGP y dar entrada a los nuevos objetivos comunicativos de la administración deliberativa. Afirmar que la administración ha de preocuparse menos de la eficiencia y más de *dialogar* puede parecer muy extraño, pero es un cambio fundamental si pretendemos construir una administración orientada a resolver los problemas de una sociedad cada vez más compleja y más diversa (Hajer y Wagenaar, 2003).

- En tercer lugar, y en conexión con el punto anterior, nos hemos desmarcado de la endogamia que ha caracterizado los estudios administrativos más ortodoxos. Cuando estudiamos la administración, lo más importante no se encuentra en su interior sino en su exterior, lo más relevante no es su funcionamiento interno sino su utilidad externa. Lo que nos preocupa de la administración pública, en definitiva, no es tanto la *administración* como el hecho de ser *pública*. Con este significativo cambio de énfasis podemos ofrecer una nueva mirada sobre la administración pública; una mirada que se fije sobre todo en la capacidad de esta administración para incidir en su entorno, para satisfacer el objetivo de responder a las demandas y a los conflictos de la colectividad (Kettl, 2002). ¿O no es ésta la razón por la que nació la administración pública?

Estas nuevas miradas reclaman nuevas formas administrativas. Hemos dado algunas pinceladas, quizá excesivamente impresionistas, en esta dirección. Pero, sobre todo, estas miradas reclaman un cambio de *chip*, unas actitudes y unas mentalidades que rompan con la ortodoxia administrativa dominante. Sin este cambio de *chip*, la introducción de novedades operativas más o menos interesantes está destinada al fracaso. Por esta razón, antes de finalizar este documento, queremos referirnos a dos conceptos que pueden ilustrar la amplitud del cambio de *chip* que estamos preconizando. Todos aquellos que, de una manera o de otra, trabajamos en la administración pública necesitaríamos una pequeña intervención quirúrgica que nos insertara el *chip* de la *paciencia* y de la *feminidad*.

¿Qué pretendemos decir, aunque sea intuitivamente, con estos dos conceptos? En primer lugar, hemos de ser conscientes de que la administración deliberativa es una administración que nos pide tiempo. No tiene sentido invocar retóricamente la necesidad de hablar con otros departamentos, de escuchar a los ciudadanos o de alcanzar acuerdos entre todos si cuando, como suele suceder, antes incluso de sentarnos en la mesa ya tenemos prisa por levantarnos. El diálogo a menudo es percibido en la práctica como una distracción, como una pérdida de tiempo. Una administración deliberativa es una administración que resuelve problemas complejos, no una administración que va rápida. Ambas cosas no son excluyentes, es cierto, pero ahora pretendemos subrayar la centralidad del factor externo (la resolución de problemas complejos) frente a la tradicional obsesión interna (eficiencia y rapidez) que ha caracterizado el discurso dominante sobre la modernización administrativa.

En segundo lugar, la propia lógica eficientista y competitiva de la modernización ha favorecido estilos de trabajo decididos, resolutivos, expeditivos e, incluso, agresivos. Unos estilos que asociamos con las visiones más estereotipadas del rol masculino. En realidad, etiquetábamos una de las columnas de la NGP como la gestión de los *machotes*; una gestión que reivindica los valores de la competencia, de los empujones, del no dejarse pisar, del ganárselo con el esfuerzo, de la dinámica ganadores-perdedores. Frente a esta lógica, la administración deliberativa reclama valores como los de la colaboración, el diálogo, el compromiso, el tiempo para la relación, la capacidad para ponerse en el lugar del otro, o el gusto por la atención. Estos valores forman parte del universo, estereotipado si se quiere, femenino, y es por esta razón que apostamos por la feminización de la administración pública.

En último término, una administración deliberativa es como aquellas madres que esperan la salida de sus hijos del colegio hablando las unas con las otras; relacionándose, comunicándose, construyendo red. Su actitud contrasta con la de muchos padres, grandes profesionales y expertos recogedores de niños. Los padres, con una actitud tecnocrática (APT) y competitiva (NGP), no se distraen hablando con nadie sino que se concentran en realizar su tarea con la máxima eficiencia y rapidez. Cuando el niño aún no ha acabado de cruzar la puerta de salida, el padre ya lo ha recogido, han cruzado el patio y ya suben al coche. Hacia casa, como un rayo, satisfaciendo todos los indicadores de economía y eficiencia que pudiéramos tener. Esta profesionalidad, sin embargo, puede provocar que a la mañana siguiente todos vistan con ropa de deporte menos el nuestro: no nos enteramos que habían cambiado la clase de gimnasia. También nos obliga, cuando por alguna razón no podemos ir a buscar a nuestro hijo, a externalizar la tarea, a pagar a otro profesional para que realice el servicio.

Mientras, las madres continúan hablando. Parece que no tienen prisa. A veces, cuando el niño sale del aula pasa un rato perdido, jugando con sus amigos mientras las madres continúan charlando

como si tal cosa. Si algún padre acompaña a su mujer, se aprecia cómo pierde la paciencia y los nervios ante la ineficiencia de unas madres que pierden el tiempo, que se distraen y que no se concentran en su trabajo. Pero estas madres sí que están haciendo su trabajo, ¡y de qué manera! No son tan rápidas, es cierto, pero saben que al día siguiente necesitarán una cartulina, intercambian información sobre actividades extraescolares, comentan los problemas con sus hijos, se explican dónde comprar ropa a buen precio, y se ayudan las unas a las otras cuando lo necesitan. Quizá sean técnicamente peores, pero su servicio es infinitamente más rico, más sofisticado, más complejo, más completo... mucho mejor para los niños. Así es como nos gustaría construir una administración pública al servicio de la gente.

Bibliografía

- Agranoff, R. y McGuire, M. (2003), *Collaborative Public Management*, Washington, Georgetown University Press.
- Aubert, N. y de Gaulejac, V. (1993), *El coste de la excelencia: ¿del caos a la lógica o de la lógica al caos?*, Barcelona, Paidós.
- Barzelay, M. (1992), *Breaking through Bureaucracy: a New Vision for Managing in Government*, Berkeley, University of California Press.
- Broussine, M. y Fox, P. (2002), "Rethinking Leadership in Local Government: the Place of Femenine Styles in the Modern Council", en *Local Government Studies*, Vol. 28 N° 4, London, pp. 91-106.
- Brugué, Q. (1996), "La dimensión democrática de la nueva gestión pública", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nos. 5-6, Madrid.
- Child, J. y Faulkner, D. (1998), *Strategies of Co-operation: Managing Alliances, Networks and Joint Ventures*, Oxford, Oxford University Press.
- Clarke, J. y Newman, J. (1997), *The Managerial State*, Londres, Sage.
- Donahue, J. (1991), *La decisión de privatizar: fines públicos y medios privados*, Barcelona, Paidós.
- Echebarria, K. y Losada, C. (1993) *Institucions i mètodes per millorar el funcionament de l'administració pública*, Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- Ferlie, E.; Pettigrew, A.; Asburner, L.; y Fitzgerald, L. (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford, Oxford University Press.
- Fisher, R. y Forester, J. (eds.) (1993), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham, Duke University Press.
- Font, J. (ed.) (2003), *Public Participation and Local Governance*, Barcelona, ICPS.
- Fox, C. y Miller, H. (1996), *Postmodern Public Administration: Towards Discourse*, Londres, Sage.
- Habermas, J. (1981), *The Theory of Communicative Action*, Boston, Beacon Press.
- Hajer, M. A. y Wagenaar, H. (eds.) (2003), *Deliverative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hammer, M. y Champy, J. (1993), *Reengineering the Corporation: a Manifesto for Business Revolution*, Londres, Brearley.
- Heckscher, C. y Donnellon, A. (eds.) (1994), *The Post-Bureaucratic Organization: New Perspectives on Organizational Change*, Londres, Sage.
- Heifetz, R. A. (1997), *Liderazgo sin respuestas fáciles*, Barcelona, Paidós.
- Hood, C. (1994), *Explaining Economic Policy Reversals*, Buckingham, Open University Press.
- Innes, J. E. y Booher, D. E. (2003), "Collaborative Policymaking: Governance through Dialogue", en *Deliverative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, M. A. Hajer y H. Wagenaar (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Kettl, D. E. (2002), *The Transformation of Governance*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Kickert, W. ...[et al] (1997), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Londres, Sage.
- Kooiman, J. (1993), *Modern Governance*, Londres, Sage.

- _____ (2003) *Governing as Governance*, Londres, Sage.
- Lane, J. E. (ed.) (1997) *Public Sector Reform*, Londres, Sage.
- Lane, C. y Bachmann, R. (eds.) (1998), *Trust within and between Organization*, Oxford, Oxford University Press.
- López Casanovas, G. ...[et al] (2003), *Els nous instruments de la gestió pública*, Barcelona, La Caixa.
- Metcalf, L. y Richards, S. (1987), *Improving Public Management*, Londres, Sage.
- Moore, M. (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós.
- Nelissen, N. ...[et al] (1999), *Renewing Government: Innovative and Inspiring Visions*, Utrecht, International Books.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994), *La reinención del gobierno*, Barcelona, Paidós.
- Osborne, D. y Plastrik, P. (1998), *La reducción de la burocracia*, Barcelona, Paidós.
- Peters, T. y Waterman, R. (1992), *In Search of the Excellence*, New York, Harper and Row.
- Pollitt, C. (1993), *Managerialism and the Public Services*, Oxford, Blackwell.
- Pollitt, C.; Birchall, J.; y Putman, K. (1998), *Decentralizing Public Service Management*, Londres, Macmillan.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2000), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Ritzer, G. (1996), *The McDonaldization of Society*, Londres, Pine Forge Press.
- Sancho, D. (1999), *Gestión de servicios públicos: estrategias de marketing y calidad*, Barcelona, Tecnos i UPF.
- Sennett, R. (1998), *La corrosión del carácter: las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*, Barcelona, Anagrama.
- Vallès, J. M. y Brugué, Q. (2003), *Polítics locals: preparant el futur*, Barcelona, Ed. Mediterrània.
- Walsh, K. (1995), *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*, Londres, Macmillan.
- Wamsley, G. L. y Wolf, J. F. (1996), *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges*, Londres, Sage.

¿Por qué importan los ciudadanos? Tipos de actitudes y consecuencias para el modelo de administración y la vitalidad democrática*

Eloísa del Pino

1. ¿Por qué y cómo debe abordarse el estudio de las actitudes ciudadanas hacia la administración pública?

La búsqueda de un nuevo modelo de administración que sea adecuado para renovar el paradigma burocrático ha venido agitando tanto a los académicos como a los decisores públicos de todo el mundo, especialmente en los tres últimos decenios. Distintas presiones internas y externas han obligado a los Estados a emprender reformas que suponen nuevos retos para sus administraciones. Lejos de existir acuerdo entre los científicos de la política y los responsables públicos sobre cómo deben reaccionar las organizaciones públicas a estas presiones, sus propuestas son variadas y a veces incoherentes. A partir de los años 70 existe más o menos acuerdo en que un tipo de administración con las características del *modelo burocrático tradicional* (MBT), que hasta entonces había logrado un amplio apoyo y había sido cuestionado solamente en aspectos marginales (Peters, 1996: 3), no es suficiente para satisfacer las demandas que la sociedad actual realiza a las organizaciones gubernamentales. Como consecuencia de esta creencia, en algunos países se han puesto en marcha iniciativas que pretenden implantar propuestas que pueden denominarse *neo-empresariales* (ver Ramió, 1999). Con origen en la teoría económica y representadas sobre todo por la llamada *Nueva Gestión Pública* (NGP), el énfasis de estos planteamientos recae en la calidad y la productividad, que se logrará mejor, al entender de sus promotores, mediante la aplicación de las técnicas ya probadas por el sector privado¹.

Lo cierto es que desde mediados de la década de los 90, las ideas de la NGP también se cuestionan por las que han sido llamadas corrientes neopúblicas. Las críticas se basan bien en la detección de ciertos efectos perversos de la NGP o bien en hondas desavenencias con el modelo normativo que subyace en ella. Si para algunos lo más importante es lograr la eficacia y la eficiencia, como verdadera razón de ser de las instituciones públicas, desde la perspectiva de las corrientes neopúblicas, es imprescindible conseguir la inclusión real de los ciudadanos en las decisiones públicas y reforzar la ciudadanía y el interés general, aun a riesgo de ser menos eficaces. Así, otros enfoques, como el recientemente bautizado por Denhardt y Denhardt (2003) como Nuevo Servicio Público (NSP), con raíces en la teoría democrática, rescatan algunos de los planteamientos del MBT y añaden nuevas demandas, abogando por una administración pública promotora de los valores políticos democráticamente priorizados y reivindicando la figura del *ciudadano* en vez de la del *cliente* como centro de su concepción².

Con el fin último de demostrar que tienen el respaldo ciudadano que garantizaría la legitimidad de las instituciones, los defensores de las anteriores ideas acerca de cómo deben ser, qué deben hacer o qué valores y principios deben inspirar el funcionamiento de las organizaciones públicas, afirman conocer los deseos del público. Distintos autores han constatado, por ejemplo, la presencia de *nuevos* ciudadanos, más exigentes con las instituciones, con valores distintos y nuevas preferencias sobre la acción pública. Se estaría produciendo entre estos ciudadanos una crisis en la aceptación de algunos valores tradicionales como la jerarquía o la autoridad que son tan característicos de las organizaciones burocráticas clásicas (Inglehart, 1998). Estos valores estarían siendo sustituidos por nuevas demandas de participación y cooperación por parte de una ciudadanía más educada y consciente de que las

* Versión corregida y resumida del trabajo “¿Por qué y cómo debe abordarse el estudio de las actitudes ciudadanas hacia la administración pública?” presentado al XVII Concurso sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública del CLAD “Construcción de Consensos Políticos y Sociales para la Reforma de la Administración Pública” - 2003, que obtuvo el Tercer Premio.

La autora agradece al CLAD y especialmente a Nuria Cunill las valiosas sugerencias sobre el artículo.

decisiones públicas afectan sus vidas. Para otros autores, sin embargo, no hay suficientes datos para asegurar una presencia significativa de estos *nuevos* ciudadanos, y aunque pueda ser cierto que algunos más quieran participar, en la práctica su número no ha crecido mucho (Thomas, 1999).

De igual modo, algunas voces creen que si bien es cierto que hubo un consenso inicial más o menos extendido sobre la necesidad de desarrollar las organizaciones públicas para solucionar los problemas colectivos, en los últimos años tal consenso ha sido cuestionado. Los ciudadanos parecen haber sido seducidos por la eficiencia y la eficacia del mercado o de la sociedad civil frente a una supuesta incapacidad del sector público. Otros argumentos, en desacuerdo con este diagnóstico, sostienen que aunque este cuestionamiento haya llegado a producirse, los ciudadanos siguen prefiriendo y confiando en sus gobiernos como proveedores de servicios y políticas, como lo demostraría el hecho de que muchas de sus demandas se hayan consolidado e incluso crecido (Peters, 1999). En definitiva, en el debate acerca de las preferencias ciudadanas sobre el papel de la administración existen diagnósticos y conclusiones contradictorias que requieren una mayor sistematización y análisis empírico que determine su alcance y dirección.

Algunos autores (Wright, 1994; Peters, 1996; Kickert, 1997) ya avisaron hace algunos años que los planteamientos de la NGP podrían ser más apropiados para el mundo anglosajón, con una cultura más individualista y utilitarista, que, por ejemplo, para la Europa continental. Otros, como Box (1999), van incluso más allá, cuestionando la aplicabilidad uniforme de las ideas de la NGP incluso en la administración pública estadounidense, dada la diversidad interna de este tipo de institución. También en el caso de América Latina muchas de las reformas administrativas han sido valoradas como inoportunas política, económica o socialmente. En otras ocasiones se las ha calificado de inadecuadas debido a que son fruto de fenómenos de isomorfismo coercitivo o mimético, reformas aplicadas sin que en muchos casos se haya realizado la inexcusable reflexión sobre si eran convenientes para resolver determinados problemas o si eran las apropiadas para configurar un sistema administrativo al servicio de un determinado modelo de Estado y de sociedad, como si la elección entre distintas soluciones de gestión fuese realmente aséptica en sus consecuencias (Ramió, 2001). Ya con cierto margen temporal, algunos investigadores cuestionan en Europa el éxito de la NGP en términos de su implantación real, considerando que en algunos lugares no ha tenido un encaje real en el entramado de estructuras y valores, limitándose al terreno discursivo (Pollit, 2002).

Por razones de legitimidad, o incluso por motivos más pragmáticos relacionados con el éxito de las reformas administrativas, debe reclamarse la necesidad de clarificar hasta qué punto las nuevas propuestas para la administración pública son aplicables y pueden convivir con los valores, las prácticas y las estructuras propias de una cultura política dada. Box (1999), por ejemplo, se pregunta, específicamente para el caso norteamericano, si es cierto que, en realidad, la sociedad prefiere la expansión del enfoque del mercado para todas las actividades y organizaciones públicas, como algunos responsables públicos y académicos parecen dar por hecho. Para averiguarlo, invita a indagar en las actitudes ciudadanas sobre la administración pública.

Hasta la fecha han sido dos las tradiciones que han explorado las actitudes de los ciudadanos hacia la administración. Por un lado, desde una perspectiva macro, los estudios sobre la gobernación democrática, en sus análisis de la cultura política y de las orientaciones ciudadanas hacia el sistema político y las instituciones, han incluido la administración como una más de estas últimas. Estos estudios, generalmente comparados, suelen limitarse a detectar cuál es el grado de confianza en estas instituciones, para determinar a su vez en qué medida puede decirse que una democracia está consolidada. La necesidad de buscar indicadores agregados que tienen estos trabajos, presenta algunos inconvenientes cuando se trata de la administración, ya que esta institución es precisamente un objeto difícil de agrupar en un solo indicador para su estudio. Cuando estas investigaciones se refieren a la administración pública, lo hacen de una manera genérica, desconociendo su naturaleza, finalidades, composición y funcionamiento complejos. Otro inconveniente destacado de estos estudios es el hecho de que suelen partir de la idea de que los distintos sistemas nacionales son homogéneos y estables, y

tienden a subestimar o ignorar la importancia de las variaciones regionales y temporales en cada caso. En la mayor parte de estos análisis, el Estado o las instituciones son considerados un factor constante en la relación con los ciudadanos (Fuchs y Klingemann, 1995), desconociendo que las variaciones en las actitudes pueden deberse tanto a cambios en los ciudadanos como a modificaciones en el diseño de las instituciones. Estas limitaciones metodológicas ocasionan que los resultados de tales estudios reflejen simplemente los extendidos y cuasi-universales estereotipos negativos sobre las administraciones y sus empleados, objetos que son ya de por sí propensos a estas falsas generalizaciones (ver Aronson, 1999)³. De este modo, por ejemplo, una supuesta ineficacia de la administración pública o sus funcionarios sirve para argumentar la preferencia por las soluciones provenientes de la gestión privada y como excusa para proponer todo tipo de reformas en dirección gerencialista.

Por otro lado, los estudios que pueden llamarse de micro-rendimiento se suelen limitar a averiguar el grado de satisfacción ciudadana con determinados servicios públicos. Como se sabe, estos estudios micro consiguen eliminar el efecto negativo de los estereotipos al recurrir a la experiencia cotidiana de los ciudadanos con servicios y empleados públicos concretos. Logran reflejar una imagen ciudadana de esta parte de la administración pública más positiva, desmantelando parcial o totalmente el argumento de la ineficacia administrativa y de la desconfianza masiva hacia estas instituciones públicas. Este resultado positivo es tratado, sin embargo, como algo casual o anecdótico en el mejor de los casos, pero normalmente no se pone en relación con factores contextuales de la administración pública o su entorno. Como mucho, estas actitudes se tratan de explicar utilizando variables sociodemográficas, observando así sólo las variaciones en el sujeto de las actitudes (individuos) y no en el objeto de las mismas (instituciones administrativas). Los resultados de ambas perspectivas analíticas muestran que cuando se indaga sobre la administración pública debe hacerse con cautela.

La propuesta de Box (1999) sobre la necesidad de indagar acerca de las verdaderas actitudes ciudadanas hacia la administración pública debe ampliarse a otros científicos sociales que han tratado de responder a un conjunto de preguntas relacionadas con las preferencias de los ciudadanos por las soluciones que para cada tema importante aportan los distintos modelos de administración. Una investigación de este tipo también puede proporcionar información sobre el tipo de situaciones a las que puede conducir el predominio de un tipo u otro de actitudes ciudadanas. Estudios tanto empíricos como teóricos clásicos sobre las orientaciones ciudadanas hacia otras instituciones o hacia el sistema político en general, han tratado de establecer implicaciones sobre las propias instituciones e incluso sobre la democracia.

En este artículo se presenta un marco analítico para el estudio de las actitudes de los ciudadanos hacia las instituciones gubernamentales, teniendo como horizonte la clarificación de las mismas en relación con algunas de las principales respuestas que proporcionan los distintos modelos de administración pública. Para ello se tratarán de neutralizar algunos de los problemas metodológicos mencionados. También se propone un marco interpretativo que sirva para ubicar los resultados obtenidos, y que parte de la idea de que el tipo de actitudes ciudadanas mayoritarias en una sociedad en relación con su administración pública puede afectar la forma que las instituciones gubernamentales pueden adoptar, facilitando o dificultando la implantación de soluciones que se correspondan con un modelo administrativo más empresarial o más democrático, por ejemplo. A lo largo de las líneas que siguen se exponen los resultados de la indagación sobre las actitudes de los ciudadanos hacia la administración pública en España, donde ocasionalmente también se debate sobre la conveniencia de repensar las instituciones administrativas y sus cometidos. Sin embargo, el objetivo de este trabajo no es tanto presentar resultados para el caso español, que han sido tratados con más detalle en otras publicaciones (Del Pino, 2003 y 2004), como proponer un marco de análisis que pueda servir para realizar exámenes similares en otros lugares, utilizando el caso citado como ilustración.

El grueso de los datos a los que se hace referencia a continuación procede del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Las afirmaciones que se realizan se apoyan en datos de varios

estudios cuantitativos y de dos de sus estudios cualitativos (cerca de 40 grupos de discusión), estos últimos de 1997 y 2000. Se utilizan también datos pertenecientes al Instituto de Estudios Fiscales. Algunas de las aseveraciones que se incorporan proceden de distintas investigaciones y, especialmente, del proyecto *Imagen de las administraciones y calidad de los servicios públicos en la Comunidad de Madrid*⁴.

Precisamente, el análisis del caso español muestra cómo las actitudes de los españoles hacia la administración pública deben ser analizadas e interpretadas a la luz de pautas más generales de la cultura política y los cambios producidos en las instituciones así como en los sectores de política en los últimos años. El análisis realizado muestra un perfil de percepciones de la administración diferenciado y complejo, que lleva a una interesante reflexión sobre los distintos modelos de administración.

El resto del artículo está organizado en cinco partes. En el siguiente apartado se hace un repaso a algunas de las dimensiones de los enfoques tradicional (MBT) y más contemporáneos (NGP y NSP) sobre la administración pública, haciendo énfasis en su postura respecto a varias dimensiones relevantes. En la sección tercera se abordan detenidamente las debilidades y las contribuciones de las investigaciones que han analizado y tratado de explicar las actitudes de los ciudadanos hacia las instituciones en general y la administración pública en particular. En este apartado se intentarán neutralizar aquellas inconsistencias y aprovechar las fortalezas citadas en una propuesta propia con algunas hipótesis que tratarán de contrastarse a continuación. Bajo el epígrafe cuarto se presenta un marco interpretativo de las actitudes de los ciudadanos hacia la administración. Se expone una tipología de ciudadanos en función de sus actitudes hacia las instituciones gubernamentales, distinguiendo entre ciudadanos burófobos, burotolerantes y burófilos. El argumento que está detrás de esta tipología es que la presencia de una u otra clase de ciudadanos permite inferir algunas consecuencias para el funcionamiento de las administraciones públicas y la democracia. Finalmente, en la sección dedicada a las conclusiones, se recapitulan algunos de los resultados principales y se exploran las implicaciones del argumento principal.

2. Dimensiones de los tres enfoques sobre la administración pública

Entre los temas que centran el debate de los científicos políticos respecto al modelo de Estado se encuentran algunos como el papel de la administración pública, el papel del ciudadano, los valores alrededor de los que debe girar la labor del sector público, la definición de conceptos como interés público, rendición de cuentas o responsabilidad, la amplitud de la discrecionalidad administrativa, la titularidad y estructura adecuada para las organizaciones que proveen y producen los servicios para los ciudadanos, o la finalidad de la gestión pública. Cada uno de los modelos teóricos (MBT, NGP, NSP) proporciona respuestas en esencia distintas. Si lo que se debate es el papel de la administración, en las discusiones teóricas se suelen utilizar metáforas tales como guardiana o garante de los ciudadanos, empresa productora de servicios o promotora de los valores democráticos, para referirse a ella. Se alude también a distintas combinaciones posibles para la producción, gestión y financiación de los servicios. Si de lo que se trata es de definir el papel del ciudadano, éste se describe respectivamente en los tres enfoques mencionados como súbdito o administrado, como cliente o usuario, como ciudadano más o menos activo. Cuando se reflexiona sobre los principios y valores alrededor de los cuales debe configurarse la relación entre los ciudadanos y la administración, se introducen algunos como productividad, eficacia, eficiencia, simplificación de la regulación, calidad, ciudadanía, equidad, responsabilidad social, representatividad, *accountability* (con los electos, con los clientes o con los ciudadanos) y micro o macro receptividad para referirse, en este último caso, a la capacidad de satisfacer demandas individuales o colectivas de los usuarios. Si se piensa en estrategias de relación entre administración y ciudadanos, aparecen fórmulas diversas como mecanismos deliberativos u otros procedimientos más o menos elaborados de participación ciudadana, o simplemente el uso de medios para informar, como la publicidad, o para obtener retroalimentación, como encuestas de satisfacción, que no suponen la implicación activa de los ciudadanos.

En general, el debate sobre las percepciones y las preferencias ciudadanas con el objetivo de reforzar la legitimidad social de estas instituciones puede realizarse en torno a algunos de los temas que han sido abordados, implícita o explícitamente, en los últimos años por los enfoques jurídico, empresarial y político (ver Rosenbloom, 1993), que sintéticamente pueden verse representados en el MBT, NGP y NSP (Cuadro N° 1).

En el tipo burocrático, el objeto de la relación entre ciudadanos y administración pública es la defensa del interés general, definido por los electos y expresado en la ley. La ley debe ser aplicada por la racionalidad administrativa de manera uniforme, imparcial y con una discrecionalidad limitada, rindiendo cuentas a los superiores jerárquicos y a los electos. Debido a esos principios básicos de funcionamiento, la administración es propensa a ser acusada de rigidez y los ciudadanos tenderán a afirmar sentirse como administrados por sus escasas posibilidades de intervenir en la configuración de las decisiones administrativas, ya que la institución tiene que garantizar a través de procedimientos bien definidos que todo se haga conforme a las reglas.

Cuadro N° 1. Síntesis de las dimensiones de los tres enfoques sobre la administración pública

	Enfoque jurídico (MBT)	Enfoque empresarial y neo-empresarial (NGP)	Enfoque neo-público (NSP)
Tipo de relación	Burocrática	Empresarial	De ciudadanía
Valores	Legalidad, supervisión, equidad, uniformidad, fiabilidad.	Productividad, eficacia, eficiencia, dicotomía política/administración, calidad y micro-receptividad.	Democracia, ciudadanía, responsabilidad y macro receptividad.
Objeto de la relación	Interés general definido por electos, ante quienes se rinde cuentas; derechos y libertades.	Productividad/satisfacción con los servicios (es lo que se valora en la rendición de cuentas); micro rendimiento.	Promoción de valores a través de las políticas. Satisfacción con las políticas (se rinde cuentas a la sociedad); macro rendimiento.
Papel de la administración	Garante; énfasis en el interior, en los procedimientos.	Empresa que presta servicios (mecanismos de mercado: uniones temporales, descentralización para una gestión más eficaz, socios externos).	Actor relevante dentro del sistema político (mecanismos para garantizar la ciudadanía democrática: participación, descentralización para mejorar control y participación).
Papel del ciudadano	Administrado	Cliente	Miembro del grupo (grupo de interés/comunidad)/ ciudadano/cliente
Niveles de análisis	Macro	Micro	Macro y meso

Fuente: Elaboración propia, con algunas referencias a Rosenbloom (1993), Wirth (1986), Olmeda (1999), Denhardt y Denhardt (2003).

En la perspectiva empresarial, el énfasis se sitúa en el nivel micro. Por reacción al enfoque anterior, las propuestas neoempresariales de la NGP se dirigen a garantizar la flexibilidad y la calidad, entendida esta última como el trato personalizado que busca la satisfacción individual, por lo que el concepto de interés general se desplaza a un segundo plano o es calificado de obsoleto o, en el mejor de los casos, como la suma de los intereses individuales (Barzelay, 1998). En este nivel, el objeto de la relación es la satisfacción con los servicios públicos que el ciudadano o su familia reciben como usuarios directos. Por tanto, se trata de una relación en torno a la eficacia y la calidad. Se parte de la presunción de que la administración pública es ineficaz, aunque en servicios concretos los ciudadanos puedan sentirse satisfechos. Se puede recurrir a mecanismos y técnicas que han probado su eficacia en el sector privado. También es necesario buscar alternativas a lo público para garantizar la libertad de elección, situación en la que la administración tendrá el papel de catalizadora. La administración pública es una empresa que presta servicios sólo cuando es más eficaz o no existe otra alternativa. Los

ciudadanos eligen la administración pública como podrían elegir otros proveedores de los servicios que reciben, es decir, eligen los servicios públicos por la relación calidad-precio y la eficacia, valoran el micro-rendimiento. Cuando existe insatisfacción, los ciudadanos buscan si es posible otras posibilidades para recibir el servicio. En los sistemas descentralizados el nivel de gobierno preferido para prestar los servicios será el más eficaz, lo que significa la aplicación del principio de subsidiariedad.

En la perspectiva neopública, del NSP, el énfasis se sitúa en los niveles macro y meso. En el nivel macro, los ciudadanos son miembros de la ciudadanía, y en el meso, los ciudadanos comparten intereses con otros sobre las políticas públicas. El ciudadano más educado y exigente, en su calidad de público potencial u objetivo de una política pública, es miembro de un grupo, probablemente interesado en ser escuchado más allá de las convocatorias electorales. La administración pública promueve la discusión sobre valores compartidos, se valora de ella el rendimiento que beneficia al interés común, y, por ello, se prefiere como alternativa frente a la gestión privada de servicios para atender las necesidades sociales. Se descentraliza porque se favorece el control, la rendición de cuentas y la participación.

3. Factores explicativos de las actitudes de los ciudadanos hacia la administración pública

Como se ha mencionado en la introducción, los estudios sobre gobernación democrática han prestado una atención limitada a las actitudes ciudadanas sobre la administración tratando a esta institución como un agregado único de instituciones y procesos. La creencia de que los ciudadanos carecen de discurso acerca de lo público, o la convicción de que éste es paradójico, permanente y ambivalentemente hostil, pero a la vez exigente en sus demandas hacia las administraciones, es probablemente otra de las causas de este tratamiento científico. A pesar de los esfuerzos de algunos trabajos ya clásicos por desmitificarlos, los estereotipos sobre lo público, también por parte de los científicos y los responsables públicos, han servido tradicionalmente como justificación, interesada o no, para los proyectos de reformas administrativas que han relegado a un segundo plano la indagación precisa sobre las percepciones y preferencias ciudadanas hacia estas instituciones⁵.

Sin embargo, las distintas investigaciones sobre las actitudes ciudadanas hacia la administración pública han relativizado estas actitudes negativas generalizadas, señalando que deben ser interpretadas en el marco de una especie de ritual de “cultura de la desconfianza”, que instiga a los ciudadanos a ser permanentemente críticos con las instituciones públicas por la misma razón que uno debe serlo con el árbitro en un partido de fútbol (Citrin, 1974; Sztompka, 1996). Se sabe que la presencia de los estereotipos, o de la cultura de la desconfianza, no impide que los ciudadanos sean capaces de tener opiniones diferenciadas y de signo distinto respecto a las diferentes políticas y servicios, e incluso a los diversos niveles de gobierno y administración (Van de Walle, 2004; Del Pino, 2004).

La explicación cultural de las actitudes de los ciudadanos hacia las instituciones debe ser por tanto matizada. Numerosos estudios en el ámbito de la Ciencia Política y la Sociología Política han puesto de manifiesto que las actitudes ciudadanas hacia las instituciones deben ser interpretadas a la luz de otras variables (Norris, 1999)⁶. Tradicionalmente se ha recurrido a variables micro, como las características sociodemográficas, los valores religiosos o de ideología política. Sin embargo, y aunque estas variables no pueden despreciarse como explicativas de las actitudes ciudadanas, hay dos que especialmente permiten superar el problema del tratamiento demasiado general que normalmente se hace de las instituciones y que, como se ha mencionado, se centran sólo en la variación del sujeto de las actitudes y no en el objeto de las mismas. Se trata del diseño institucional y los atributos de los distintos sectores de actividad pública que tienen una incidencia especial en las actitudes de los ciudadanos hacia las organizaciones públicas (Del Pino, 2004).

Así, por ejemplo, en los sistemas con algún grado de descentralización, los estudios recientes demuestran que los ciudadanos tienen no sólo una percepción distinta de cada uno de los niveles de gobierno, sino además, un mapa cognitivo propio de atribución de las responsabilidades públicas para

cada uno de ellos (Schneider y Jacoby, 2000), todo lo cual contradice el estereotipo consistente en que la administración pública es un todo homogéneo e indiferenciado para los ciudadanos. Éstos tendrían en su cabeza una suerte de teoría funcional o económica del federalismo, de manera que, desde su punto de vista, un nivel de gobierno puede ser más apropiado que otro para responsabilizarse de diferentes tipos de políticas (Lowry, 2000). Tal como explica Peterson (1995: 16 y ss.), dicha perspectiva sugiere, en concreto, que los gobiernos nacionales son mejores para las políticas redistributivas -transferencias entre distintos niveles de renta-, mientras que los gobiernos subnacionales lo son para las políticas de desarrollo, que contribuyen, según el autor, a proporcionar las infraestructuras físicas -carreteras, medios de transporte, etc.- y sociales -seguridad, educación, sanidad, etc.- para lograr el crecimiento económico del país. De hecho, el que un gobierno subnacional, por ejemplo, se decida por uno u otro tipo de políticas puede depender de diferentes variables como la demografía, las presiones políticas, los factores financieros o la cultura política (Lowry, 2000: 3).

Algunos autores han tratado de aproximarse a las razones de la preferencia ciudadana por uno u otro nivel de gobierno para encargarles la responsabilidad en una política pública determinada. Schneider y Jacoby (2000), utilizando desde la Psicología Política el trabajo de Sniderman, Brody y Tetlock (1991), se refieren al denominado razonamiento político. Podría afirmarse que los ciudadanos apoyan un nivel de gobierno por encima de otro en su responsabilidad sobre las políticas porque sienten hacia él cierto afecto o cercanía, es decir, deciden sin necesidad de objetivar datos ni familiarizarse con los detalles de una determinada política. Se trata de un sentimiento más general sobre las instituciones gubernamentales. Pero los ciudadanos también pueden preferir un nivel de gobierno porque creen tener una buena razón para ello, por ejemplo, porque piensan que esa institución es más eficaz respecto a las políticas que actualmente realiza, porque consideran que ese nivel posee características o defiende valores que coinciden con sus preferencias, o porque el propio ciudadano está más satisfecho con las políticas que cree que esa administración tiene bajo su jurisdicción. Siguiendo la misma lógica explicativa, otros estudios han puesto de manifiesto la existencia de alguna relación entre la magnitud o ámbito percibido que abarca un problema público y la atribución de las responsabilidades sobre la política que trata de buscar soluciones a tal problema (Schneider y Jacoby, 2000; Blendon, Benson, Morin, Brodie, Brossard y James, 1997). De este modo, problemas que no se circunscriben a un ámbito concreto, por ejemplo un contexto subnacional, serían, desde el punto de vista de los ciudadanos, una responsabilidad más apropiada para un gobierno nacional. Una última razón para preferir un nivel territorial a otro en la jurisdicción sobre las políticas públicas u otras decisiones, puede ser la costumbre o la práctica habitual por un gobierno concreto y su administración pública.

Numerosos estudios han puesto asimismo de manifiesto la presencia de actitudes diferentes según el sector de actividad pública de que se trate. Se sabe que, en general, distintas culturas pueden tener una valoración diferente de hasta qué punto el Estado debe resolver los problemas sociales. Por ejemplo, en los países anglosajones se entiende que una parte importante de tal misión corresponde a los individuos o al mercado, mientras que los habitantes de los países escandinavos consideran que este papel o responsabilidad concierne al Estado. También existe evidencia de que las actitudes de los ciudadanos hacia los distintos programas públicos no son homogéneas. Distintos tipos de programas públicos pueden tener diferentes grados de apoyo. Por regla general, los programas con una larga tradición y que han generado amplias clientelas beneficiarias son más difíciles de modificar. Está comprobado que las políticas de equidad tienen un respaldo más reducido que las políticas de seguridad socioeconómica (Roller, 1995; Pettersen, 1995; Taylor Gooby, 2001; Del Pino, 2003). Además, algunos estudios han detectado variaciones en el respaldo de los ciudadanos hacia las reformas de determinadas políticas cuando existen dudas sobre su viabilidad futura (Goul Andersen, 1999). La mayoría de quienes estudian las actitudes ciudadanas se muestran de acuerdo en que éstas están formadas por una conjunción de valores -más relacionados con la preferencia por la equidad social o la ética del trabajo- e intereses (Hasenfeld y Rafferty, 1989). La percepción de una situación de crisis o riesgo futuro, que se entiende como una amenaza para uno mismo o para la familia, puede provocar

que los intereses predominen sobre los valores y que aquellos aconsejen apoyar una reforma (Blomberg y Kroll, 1999). Algunas experiencias han demostrado que la apertura de un debate nacional ha conseguido modificar en un espacio corto de tiempo las actitudes ciudadanas hacia el Estado de Bienestar, *construyendo la necesidad social de la reforma* y, por lo tanto, facilitándola (Cox, 2001). La confianza en las instituciones públicas y la preferencia ciudadana por los servicios públicos puede variar, como ya lo planteó Hirschman (1977), con el mal funcionamiento reiterado de los servicios. De modo que los ciudadanos acaben prefiriendo fórmulas alternativas para la provisión o la producción de los servicios públicos. Finalmente, la intensidad del apoyo a la provisión pública de determinados bienes puede cambiar debido a recortes y modificaciones en los programas públicos. El endurecimiento de criterios de acceso a los mismos puede alterar los pareceres ciudadanos sobre quién merece ser receptor del bienestar público, por qué razones y qué tipo de prestaciones (Van Oorschot, 2000).

Todo lo anterior conduce a la valiosa conclusión de que un estudio que trate de determinar cuáles son las actitudes de los ciudadanos hacia la administración no puede partir de supuestos predeterminados: estas actitudes pueden estar mediadas por factores del entorno institucional y de la actividad pública de que se trate. En la introducción también se han presentado los estudios sobre micro-rendimiento, orientados a determinar cuál es el grado de satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos. Estos estudios parten de la hipótesis implícita de que un rendimiento percibido como no satisfactorio está en el origen de la desconfianza en el gobierno. La detección de un rendimiento insatisfactorio anima a emprender reformas que, siguiendo la misma lógica, supondrán una mejora en los niveles de confianza en las instituciones gubernamentales. Sin embargo, recientes investigaciones han demostrado que no existe una relación de causalidad inmediata entre percepción del rendimiento y confianza (Van de Walle y Bouckaert, 2003: 892 y ss.). Ello se debe a distintos fenómenos, como el de la *desconexión*, que, entre otras cosas, consiste en la posibilidad de que los ciudadanos no establezcan un vínculo entre determinadas organizaciones públicas y las instituciones gubernamentales en su conjunto, de modo que el mal rendimiento de una de aquéllas no incida en la valoración del conjunto. También puede darse el fenómeno del *impacto dominante* de una agencia o grupo de agencias cuyo rendimiento y visibilidad condicionará la valoración ciudadana del gobierno en su conjunto. Una hipótesis más plausible todavía es que la valoración de las instituciones de gobierno se configure alrededor de *múltiples influencias* y no exclusivamente por la percepción del rendimiento, o que incluso se produzca una *causalidad inversa*, es decir, que sea la confianza en el gobierno la que afecte a cómo perciben los ciudadanos su rendimiento. Todo lo anterior no significa que no sea útil estudiar el rendimiento administrativo, sino que para estudiar las actitudes ciudadanas hacia las instituciones administrativas debe utilizarse una perspectiva más amplia.

Es precisamente en este punto donde algunos trabajos clásicos y recientes pueden realizar importantes contribuciones. Estos estudios muestran la importancia de las actitudes ciudadanas sobre el rendimiento de las instituciones y sobre su adecuación a determinados valores. Almond y Verba (1966) y, más recientemente, Fuchs y Klingemann (1995: 3), recordando una distinción de Easton (1965 y 1975)⁷, han expuesto la necesidad de detectar algún grado de congruencia *-congruence-* de estructura y de proceso entre las instituciones y los ciudadanos como un indicador democrático. Así, siguiendo la idea presente en Easton, Hibbing y Theiss-Morse (2001), distinguen dos perspectivas analíticas en las actitudes de los ciudadanos hacia los productos del sistema: la relacionada con los resultados y con los valores, aunque ambas deben tenerse en cuenta si se quiere tener una imagen ajustada de estas instituciones⁸. Aplicando el concepto de congruencia a la administración pública, la congruencia de estructura se refiere a la percepción ciudadana de que estas instituciones se corresponden con las normas y valores socialmente aceptados. Con la congruencia de proceso se hace referencia al grado de receptividad o nivel con que los ciudadanos perciben que las instituciones administrativas son capaces de atender a sus demandas (ver Bañón y Carrillo, 1997).

Debe insistirse en que un estudio de las actitudes de los ciudadanos hacia la administración tiene que tratar de evitar interrogantes generales que conducirán a resultados simplificadores de una realidad

diversa en el tiempo y en el espacio como es la administración. Para abordar este problema empíricamente, debe partirse del estudio detallado de caso y posteriormente podrán refinarse las categorías que hagan posible la comparación. Teniendo en cuenta todo lo anterior, para cada sociedad una primera pregunta versaría sobre cuáles son las actitudes respecto al ámbito de intervención y al tamaño del Estado y los recursos que deben ser utilizados. Cabría indagar también sobre las actitudes ciudadanas respecto a qué nivel de gobierno y administración pública debe asumir la responsabilidad por la producción y la provisión de los servicios, y ¿por qué en ése?; ¿qué valores relacionados con la gestión son los que verdaderamente valoran los ciudadanos? y ¿hasta qué punto les preocupan?; ¿qué se espera de los responsables públicos, sean políticos o funcionarios?; ¿es deseable, y cómo puede organizarse, la intervención de los ciudadanos y en qué medida en el diseño de las políticas públicas?; y ¿en qué políticas desean los ciudadanos participar? (ver Box, 1999: 37 y ss.; Del Pino, 2004).

4. Tipos de ciudadanos e implicaciones de sus actitudes y comportamientos

Aunque la evidencia empírica ha mostrado que existen diversos conjuntos de actitudes y comportamientos ciudadanos que son compatibles con la democracia, autores como Beetham (1994) y Dahl (1996) proponen, como una de las condiciones para establecer la calidad y la vitalidad de la democracia, la existencia de una *confianza* mayoritaria en el sistema político y sus instituciones, de una *cultura política democrática*, la *percepción de la eficacia* del sistema y la presencia de cierto grado de capacidad o *eficacia política* auto-percibida para influir en el sistema. Almond y Verba (1966) distinguieron entre situaciones de lealtad, apatía y hostilidad en función del tipo de actitudes ciudadanas hacia el sistema político y las instituciones. Mientras que en las dos primeras situaciones se favorecería el logro de cierta estabilidad y desarrollo democrático, el predominio de ciudadanos hostiles lo dificultaría o impediría⁹. Según sus actitudes hacia las instituciones del complejo gobierno y administración, pueden encontrarse diversos tipos de ciudadanos. Por ejemplo, recordando a Almond y Verba, Nachmias y Rosenbloom (1978) diseñaron una tipología sobre las actitudes ciudadanas hacia la burocracia, que con las debidas adaptaciones puede ser útil para desarrollar varios tipos ideales que podrían medirse empíricamente. Esta tipología atiende a dos dimensiones: *expectativas de trato* (igualitario o discriminatorio), y *percepción del grado de complejidad* (complicada y no complicada) con la que se percibe a las burocracias públicas. La combinación de ambas da lugar a tres tipos de ciudadanos: burófilos, burófobos y burotolerantes, tal como se observa en el Cuadro N° 2.

Cuadro N° 2. Las orientaciones ciudadanas hacia la burocracia

	<i>Trata a todos por igual</i>	<i>Trato discriminatorio</i>
<i>No complicada</i>	Burófilos	Burotolerantes
<i>Complicada</i>	Burotolerantes	Burófobos

Fuente: Nachmias y Rosenbloom (1978: 25 y ss.).

Una de las controversias que se encuentra en el centro del debate ya tradicional en la Ciencia Política y, en especial, en los estudios sobre comportamiento político, sin que todavía puedan presentarse resultados concluyentes, es la existencia de una relación, más o menos intensa, entre las actitudes y el comportamiento político de los ciudadanos (Ross, 1997). Otra de ellas es la reflexión acerca de los motivos que impulsan a los ciudadanos a comportarse de una u otra manera -por ejemplo, a votar en un sentido o en otro o no votar- (Dalton y Wattenberg, 1993). Aunque no hay una vinculación clara entre el comportamiento y las percepciones, Lyons, Lowery y DeHoog (1992) van más allá que Nachmias y Rosenbloom y construyen, basándose en Hirschman (1977), un modelo que explica las respuestas políticas de los ciudadanos respecto a la insatisfacción con las administraciones

públicas. Existen cuatro posibles respuestas: *Voice*, *Loyalty*, *Neglect* y *Exit*, que pueden adecuarse al objeto de este trabajo. Tres variables condicionan este tipo de respuestas: la satisfacción previa con los servicios recibidos, la implicación en los asuntos de la comunidad, y las alternativas que uno tenga de recibir las prestaciones en otro lugar. Un ciudadano actualmente insatisfecho tendrá una respuesta *Exit*, de salida, si tradicionalmente ha estado también insatisfecho con la administración, es activo y tiene posibilidades de recibir fuera sus prestaciones. Tendrá una actitud *Neglect* si aun estando insatisfecho siempre, no tiene posibilidades fuera y se muestra pasivo. En esta categoría estarían las respuestas relacionadas con la desafección, con el cinismo, la desconfianza, el desinterés con los temas públicos, la creencia en que el gobierno no cuida de él o el desinterés con lo que ocurre en la comunidad. Un ciudadano responderá con *Loyalty* si a pesar de estar insatisfecho esta sensación es temporal, confía en que las cosas mejoren y es pasivo. Finalmente, alguien que responde con *Voice* es leal y activo, ha estado normalmente satisfecho, aunque en esta ocasión pueda estar insatisfecho.

Ampliando algo más las variables de la tipología de Nachmias y Rosenbloom y recogiendo las sugerencias de Lyons, Lowery y DeHoog (1992), podrían construirse nuevos tipos en que los burófilos tienen un conjunto de orientaciones mayoritariamente positivas hacia las instituciones gubernamentales (Cuadro N° 3). Son aquellos que entienden que la administración pública y los empleados públicos son generalmente honestos y no discriminan; ven en la administración una institución abierta y receptiva, que cuenta con los ciudadanos y les permite espacios de participación y de trabajo conjunto, y se encuentran normalmente satisfechos con los servicios y las políticas públicas. Esta percepción les anima a participar, a la crítica constructiva, y se muestran predispuestos a ello en las situaciones en que sea necesario.

Los burófobos son aquellos que, sin embargo, perciben a la administración pública como un ente complejo y discriminatorio en el tratamiento a los ciudadanos, una administración pública cerrada, lo que da lugar a un modelo de relación con los ciudadanos jerárquico, unilateral, regulador y burocrático. Ello hace que eviten involucrarse en las decisiones públicas, son pasivos, y opten por “salir” si tienen posibilidades de hacerlo, o mantengan una actitud de crítica destructiva mientras permanecen dentro.

Los burotolerantes ineficaces son capaces de detectar rasgos positivos e, incluso, están satisfechos con los servicios que presta la administración pública, y encuentran ventajas en su relación con estas instituciones. Sin embargo, perciben la complejidad de la administración pública lo que les retrae en cuanto a las posibilidades de participación. Por ello, si se sintiesen insatisfechos prolongadamente con la administración pública es probable que optasen por “salir” a buscar sus prestaciones en otro lugar o, en caso de no poder hacerlo, correrían el peligro de convertirse en burófobos. Es posible que en la interacción entre este tipo de ciudadanos y la administración pública se desarrolle un modelo empresarial caracterizado por una administración pública micro-receptiva sin desplegar mecanismos de voz *-voice*.

Cuadro N° 3. Tipos de ciudadanos según sus orientaciones hacia la administración pública

	Ciudadanos burófilos	Ciudadanos burotolerantes ineficaces	Ciudadanos burotolerantes eficaces	Ciudadanos burófobos
Tipo de actitudes (percepciones y preferencias)	Generalmente positivas.	Generalmente positivas.	Generalmente negativas.	Generalmente negativas.
Percepción sobre su complejidad/ accesibilidad (estereotipos)	La administración se percibe como accesible.	La administración se percibe como un ente complejo.	La administración se percibe como accesible.	La administración se percibe como un ente complejo.
Proclividad a la participación (comportamientos)	Existe proclividad a la participación.	No existe proclividad a la participación.	Existe proclividad a la participación.	No existe proclividad a la participación.

Fuente: Elaboración propia basada en Nachmias y Rosenbloom (1978).

Finalmente, se encuentran los burotolerantes eficaces con una actitud crítica hacia la administración pública, a la que perciben negativamente. Sin embargo, son ciudadanos con una autopercepción positiva de su eficacia político-administrativa para influir de algún modo en las decisiones públicas. Posiblemente encuentran que la administración pública es accesible, dispuesta e interesada en escuchar sus demandas. Son ciudadanos que confían en un cambio.

Recordando la tipología de Almond y Verba (1996), los burófilos y burotolerantes se corresponderían con aquellos ciudadanos de cultura leal y apática, mientras que los burófobos son los ciudadanos alienados u hostiles. Siguiendo la misma lógica de estos autores, podemos intuir que el predominio de uno u otro tipo de estos ciudadanos clasificados por sus actitudes hacia la administración tenga también consecuencias sobre el funcionamiento de estas instituciones o sobre el propio sistema político, donde las organizaciones públicas y su actividad ocupan en las democracias modernas un lugar tan importante. Si de alguna manera la existencia de vitalidad democrática se hace depender de la presencia de ciudadanos capaces para exigir la rendición de cuentas a los responsables públicos y de ciudadanos críticos para conseguir la receptividad de las instituciones gubernamentales, la detección de burófilos, e incluso de burotolerantes eficaces, sería beneficioso para el desarrollo democrático. Al contrario, la presencia mayoritaria de burófobos dificultaría el logro de una buena democracia.

La relación entre los ciudadanos y la administración pública se configura no sólo por los deseos y cambios en una de las partes, sino también por las modificaciones en la otra y por sus mutuos ajustes. El hecho de que esta relación sea interactiva puede tener varias consecuencias. Los ciudadanos burófilos ven al otro lado una administración que recuerda a un modelo de ciudadanía. En el caso de ciudadanos burotolerantes eficaces parece más probable la evolución hacia un tipo de relación de ciudadanía democrática, si aquellos utilizan su voz para la mejora de las instituciones y existe una administración pública verdaderamente interesada en ello. Por el contrario, en el tipo de burotolerantes apáticos, la evolución natural de la relación tenderá al tipo burocrático debido a la incapacidad ciudadana para la expresión de la voz ante, por ejemplo, el deterioro de las prestaciones públicas. A su vez, el tipo de relación burocratizada solamente puede aspirar a una relación empresarial si no se articulan mecanismos de voz o si los ciudadanos deciden no utilizarlos.

5. Entre burófobos y burófilos: el caso de España

5.1. El contexto de las actitudes hacia la administración pública: la cultura política, el cambio en el diseño de las instituciones y el desempeño público

En España existe un apoyo generalizado y sólido a la democracia como forma de gobierno. Así, por ejemplo, en 2004, el porcentaje de españoles que manifiesta su acuerdo con la frase “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno” alcanza un 85 por ciento. Incluso en aquellos momentos en los que ha predominado una valoración negativa de la coyuntura política y un profundo pesimismo sobre la situación económica, la legitimidad democrática ha demostrado ser una variable con gran autonomía y estabilidad. Respecto a otras características de la cultura política de los españoles, no puede afirmarse que hayan observado una evolución negativa, pero lo cierto es que no han respondido a los pronósticos que anticipaban un enriquecimiento de la vida pública fruto de la socialización adulta (Morán, 1999: 116). Es fácil detectar rasgos que indican cierta apatía, como, por ejemplo, el escaso interés y la poco frecuente exposición a las informaciones políticas, incluso en la televisión, o la relativamente baja tasa de participación y, finalmente, una autopercepción débil de su capacidad para influir en las decisiones públicas. Los españoles son también poco generosos con las instituciones de la democracia, aunque su apoyo a las mismas se mantiene estable e incluso ha mejorado algunas décimas en los últimos años. De entre todas las instituciones, la “administración pública” es, junto a los partidos políticos, una de las peor valoradas.

A pesar de todo, en España se ha acuñado la expresión “estatismo cínico” o “cinismo estatista” (Botella, 1997) para expresar la paradoja consistente en una queja general sobre las instituciones administrativas y al mismo tiempo una intensa preferencia por la prestación pública de los servicios y las políticas. Esta conocida ambivalencia es utilizada extensamente para responder a la pregunta de cuál es la naturaleza de las actitudes de los ciudadanos hacia las administraciones públicas en España. De este modo, cuando se interroga sobre cómo ven los ciudadanos a la administración pública, una primera respuesta ofrece una imagen de la administración pública oscura y pobre, que apenas ha variado a lo largo de los decenios. Podría decirse que ello se inserta en el marco de una “cultura de la desconfianza” hacia lo político y los políticos, que está bien documentada en estudios del refranero español, en la literatura o en el cine. La imagen de la administración está vinculada a tres extendidos estereotipos: 1) el *estereotipo de ineficacia*, según el cual el sector privado de la economía es considerado más eficaz, capaz de ofrecer servicios de mejor calidad y sus trabajadores son valorados como más responsables con sus clientes; 2) el *estereotipo de caja negra*, consistente en que la administración pública en abstracto y el nivel nacional de administración son vistas como más complejas, más burocráticas, ineficaces y menos transparentes que los otros niveles de administración; 3) el *estereotipo del burócrata sin rostro*, según el cual los funcionarios, en general, son vistos como más ineficaces y son peor evaluados que aquellos colectivos de empleados públicos que los ciudadanos pueden identificar con una profesión concreta como los bomberos, los maestros o los enfermeros (Del Pino, 2004).

Además de las necesidades de ajuste a los valores propios de la reinstauración democrática producida a finales de la década de los 70 en España, dos procesos han afectado de forma muy significativa a la administración pública. Por un lado, el desarrollo del Estado de Bienestar ha supuesto el crecimiento de la presión fiscal, del número de empleados públicos y de la cantidad y calidad de los servicios. Por otro lado, el proceso de descentralización del poder ha incrementado el número de gobiernos en el territorio, la distribución competencial y el entramado de relaciones entre instituciones y ciudadanos¹⁰. El respaldo ciudadano al Estado de las Autonomías es creciente. Alrededor del 70 por ciento de los ciudadanos tiene una valoración positiva del mismo, y casi un 75 por ciento muestra su preferencia por un Estado como en la actualidad o en el que las Comunidades Autónomas tengan más competencias. Los datos sobre el apoyo de los ciudadanos hacia el Estado del Bienestar tienen el mismo sentido. La mayor parte de los ciudadanos cree que el principal responsable de garantizar y apoyar económicamente a los más desfavorecidos es el Estado (61 por ciento), seguido ya, a gran distancia, de la familia y la propia sociedad, y sólo en el último lugar se sitúa el individuo (CIS; ver Del Pino, 2004).

El replanteamiento del Estado de Bienestar o la inacabada construcción federal plantea numerosas cuestiones relativas, por ejemplo, a las preferencias ciudadanas y la congruencia entre éstas y las soluciones institucionales. Entre estas preguntas cabría formular algunas como: quién ha de proveer y producir los servicios públicos, quién es deseable que se responsabilice de la procura del bienestar, cómo deben financiarse y gestionarse las políticas de bienestar, con cuánta intensidad es deseable la intervención pública o qué nivel de gobierno puede responsabilizarse mejor de los problemas públicos, cuál es el que debe garantizar la equidad entre los ciudadanos o cuál ha sido el impacto hasta el momento de las reformas administrativas en la percepción de la calidad de las políticas y los servicios.

5.2. Tipos de ciudadanos y sus consecuencias para la reforma administrativa y la vitalidad democrática

La imagen negativa de la administración entre los ciudadanos, que no es exclusiva del caso español, junto a la afirmación del perfil apático y poco participativo de éstos, obligaría a concluir que el español tipo posee un perfil burófono. Sin embargo, si en lugar de un examen superficial de las actitudes ciudadanas hacia la administración pública se realiza uno con más detenimiento, aparece un discurso

más complejo y una imagen más rica y, sobre todo, más positiva de la administración pública. Por ejemplo, un 90 por ciento de los preguntados dice no haberse sentido discriminado nunca, hay más ciudadanos satisfechos que insatisfechos con las políticas, confían en la mayor parte de los colectivos que forman la función pública y se muestran partidarios de la gestión pública directa más que de la privada (Del Pino, 2004). Lo anterior significa la constatación de que *cuanto más abstracto o lejano es el objeto de las actitudes, mayores son las posibilidades de que aparezcan las generalizaciones y las actitudes negativas*. Desde este punto de vista, por tanto, y por sus orientaciones generalmente positivas hacia la administración pública, podría calificarse a los españoles, en realidad, como ciudadanos *burófilos* o, al menos, ciudadanos *burotolerantes*.

En el caso español, *la progresiva construcción de un sistema federal ha modificado las actitudes hacia las instituciones administrativas*: cada administración tiene un perfil que ha ido variando y es distinto e incluso complementario al de las otras. También la progresiva asunción de mayores responsabilidades en el Estado de Bienestar por parte de las administraciones autonómicas parece explicar algunas de las actitudes ciudadanas hacia éstas, e incluso hacia las otras administraciones públicas. El perfil de cada administración pública desde la perspectiva ciudadana se caracteriza por los siguientes rasgos (Del Pino, 2004) (Cuadro N° 4):

1. La administración general del Estado posee en las percepciones de los ciudadanos los inconvenientes que tradicionalmente se le censuran al modelo clásico de administración. Ello ocurre así a pesar de los esfuerzos visibles, y reconocidos en la práctica administrativa y académica, de algunas organizaciones concretas como la Agencia Tributaria, Correos y Telégrafos o la Seguridad Social por modernizarse e introducir las nuevas tecnologías o las prácticas de calidad. Para los ciudadanos, esta administración no sólo es más compleja que las otras dos administraciones públicas y en la que recaen más intensamente los estereotipos, sino que para ellos, a pesar de su poca receptividad hacia sus demandas y de ser la que menos oportunidades de participación ofrece, es la más garantista de las tres, la que hace cumplir las leyes y vela por el interés general. Es para lo positivo y lo negativo donde existe mayor probabilidad de que se produzca una relación de tipo burocratizado. Además de ello, en general, su papel ha evolucionado, quizá por el efecto idealización que anticipaban Bañón y Tamayo (1998), hacia una misión de vigilancia y aseguramiento de la equidad entre las personas y entre los diferentes territorios del Estado (grupos de discusión del CIS, encuesta de Madrid de 2000). Respecto a la administración central, puede decirse que existen mayoritariamente ciudadanos burófilos debido al peso de los estereotipos y a la complejidad percibida que retrae a los ciudadanos a la participación. No puede descartarse, sin embargo, y aunque sea a largo plazo, el avance hacia un perfil de ciudadanos burotolerantes derivado de ese efecto de idealización.

2. Las administraciones autonómicas ofrecen a los ciudadanos una imagen dinámica, más moderna y eficaz. Los ciudadanos consideran a estas administraciones como las principales prestadoras de servicios. Su protagonismo creciente, valorado además muy satisfactoriamente, puede estar influyendo en que el gobierno autonómico esté disputando en los últimos años el primer puesto en la confianza ciudadana al gobierno local (CIS), y en que se evalúe su funcionamiento mejor que el de otros gobiernos (Toharia, 2001). En este caso, el tipo de ciudadanos predominante es el de burotolerante, satisfechos mayoritariamente, con una incidencia mediana de los estereotipos y con una cultura participativa endeble.

3. Finalmente, las orientaciones sobre la administración local están ligadas a las percepciones y las demandas de una administración cercana y a la exigencia de receptividad. Aunque la demanda de participación ciudadana -definida como una implicación efectiva, más allá de los canales electorales y de otras fórmulas asociadas a su papel de cliente- no aparece con claridad en España, sí se subraya la petición, más intensa respecto a esta administración, de ser *tenidos en cuenta*. La demanda de servicios públicos parece concentrarse en la actualidad más en los gobiernos autonómicos que en los locales y, en este sentido, es destacable cómo las administraciones locales han aparecido por primera vez por debajo de las regionales en el indicador de confianza en los últimos años. También en estas

administraciones públicas el tipo predominante de ciudadanos podría ser el de burófilos o burotolerantes. En ellas se produce una menor incidencia de los estereotipos y se perciben como menos complejas y, por tanto, es probable que los ciudadanos estén dispuestos a participar más fácilmente que en otros niveles territoriales. Pero el matiz por el cual los ciudadanos podrían pasar de tener un perfil burófilo a un perfil burotolerante está vinculado a una disminución de las actitudes mayoritariamente positivas existentes hoy hacia estas administraciones locales. Esto podría ocurrir si su papel percibido como prestadoras de servicios se viese arrebatado por la administración autonómica.

Cuadro Nº 4. Perfiles de las distintas administraciones públicas y tipos de ciudadanos predominantes en España

	Administración pública	Administración central	Administraciones autonómicas	Administraciones locales
Grado de intensidad de los estereotipos	Mucha intensidad.	Mucha intensidad.	Intensidad media.	Baja intensidad.
Perfil predominante (percepciones y preferencias)	Administración burocrática.	Administración burocrática.	Administración que tiende a un perfil empresarial.	Administración que tiende a un perfil democrático.
Tipo de ciudadanos predominante	Ciudadanos burófobos.	Ciudadanos mayoritariamente burófobos.	Ciudadanos burotolerantes ineficaces.	Ciudadanos burotolerantes eficaces.

Fuente: Elaboración propia.

Otro asunto que afecta directamente la configuración de las administraciones públicas es la discusión sobre el papel del Estado en la provisión del bienestar. En España, los datos no dejan dudas sobre la predilección de los ciudadanos por un modelo público de bienestar, apoyado por la mayoría de los españoles, incluso aunque se insista en la necesidad de impuestos para mantenerlo, y el apoyo a un sistema de titularidad y financiación pública (Del Pino, 2003). Este respaldo está vinculado a la preferencia por valores como los de equidad y universalidad, que se entienden mejor representados por las instituciones públicas. Ello no significa que los principios de gestión que distinguen un modelo empresarial como la calidad, la productividad y la eficacia no sean valorados por los ciudadanos, sino que ocupan un segundo plano, como lo demuestra el hecho de que, ante la creencia de que éstos están mejor representados por las empresas privadas, prefieren sin embargo que los servicios en general -y, especialmente, los educativos, sanitarios, de transportes o las pensiones- permanezcan en el ámbito público.

Hay que resaltar que en el caso español, los años 1996 y 1997 rompieron una tendencia que venía produciéndose hacia una moderación, aunque fuera levisima, en las demandas de gasto público. Precisamente estas fechas son coincidentes con la llegada de un partido de centro-derecha al poder y la sospecha de una política privatizadora legitimada por el supuesto respaldo popular al discurso liberal acerca de la necesidad de reducir el tamaño de un sector público *ineficaz*. En el caso español, según los datos disponibles, no existe un apoyo general a este tipo de medidas, y tampoco puede decirse que las opiniones de los ciudadanos hayan variado en este sentido a lo largo del tiempo, a pesar de que haya habido un incremento de la exigencia de calidad hacia las administraciones públicas (Del Pino, 2003).

En relación con los distintos enfoques teóricos sobre la administración pública, la indagación sobre España también permite extraer algunas conclusiones. Para los ciudadanos, una administración que se corresponde con el modelo burocrático todavía es visible en el caso español. A pesar de la insistencia en la insuficiencia del modelo burocrático para confrontar una realidad mucho más compleja, y de la necesidad de superación del mismo, los españoles siguen percibiendo que su administración responde aún a las características de este modelo burocrático. La relación entre los ciudadanos y la administración es de tipo burocrático que, tal y como ha sido definido en el marco analítico de la investigación, existe cuando las instituciones gubernamentales, que tienen sobre todo

una misión garantista de derechos respecto a los ciudadanos, se comportan como definidoras unilaterales de la relación con los ciudadanos, son más bien cerradas y tratan a los ciudadanos como administrados, los cuales son además poco proclives a la exigencia y la participación. Esta visión de la administración pública la tienen los españoles sobre todo de la administración general del Estado, y hay que destacar que algunas de las percepciones ciudadanas sobre el papel garantista de esta administración coinciden también con sus preferencias.

Los ciudadanos parecen observar las administraciones autonómicas, con un perfil más empresarial. Como ya se ha mencionado, se les atribuye una labor relacionada con la prestación de servicios en la que se supone serán más eficaces que la administración central por estar más cerca de los problemas, y se les imputa una mayor responsabilidad sobre la eficacia y la calidad, tal y como correspondería a una administración más moderna. Poseen, además, el mayor índice de satisfacción ciudadana con los servicios que prestan, y a medida que ha avanzado el proceso de descentralización se les reconoce cada vez más protagonismo en la procura del bienestar -que previsiblemente tenderá a crecer con los recientes trasposos competenciales a la mayoría de las comunidades autónomas- y existe hacia ellas mayor confianza. En las administraciones locales, el perfil de cercanía y accesibilidad -este nivel de gobierno ha sido tradicionalmente en el que más se confía-, el mayor interés de los ciudadanos por los asuntos locales, la percepción de mayor democracia y la demanda de receptividad facilitarían el desarrollo de una administración de acuerdo con el modelo neo-público.

Finalmente, *no puede decirse que exista un malestar generalizado con las instituciones administrativas ni sus componentes*. Anteriormente se han puesto de manifiesto algunos claroscuros en la valoración de la vitalidad democrática de la sociedad española si se analizan algunos indicadores que se utilizan habitualmente en los trabajos de cultura y comportamiento político de los ciudadanos. De todas formas, no puede negarse la existencia de una general y mayoritaria aceptación de los grandes procesos por los que en los últimos años ha atravesado el sistema político español. Junto a la reinstauración democrática, estos procesos, en concreto el desarrollo del Estado de Bienestar y la construcción del Estado de las Autonomías, han afectado a las administraciones públicas, y si hacia aquellos existe un conjunto de actitudes favorables, era previsible que también lo hubiese para los cambios experimentados en estas instituciones.

Si hubiese que realizar una valoración global del conjunto de actitudes hacia las administraciones públicas y sus componentes, y cómo contribuyen éstas al saldo general de actitudes hacia el sistema político, el resultado, en contra de la creencia general, sería positivo. Al menos en los últimos veinte años existe general satisfacción con el rendimiento de las instituciones administrativas (CIS, encuesta de Madrid), por tanto, con esta parte del rendimiento del sistema político, así como confianza en los actores e instituciones administrativas y apoyo a la gestión pública de los asuntos colectivos. Todo lo anterior no significa que se pueda establecer directamente una relación de causalidad entre la satisfacción con la administración pública y sus componentes y la confianza en el resto de las instituciones del sistema político o en éste en su conjunto. Pero probablemente la desconfianza en las instituciones democráticas podría aumentar si los ciudadanos percibieran un mal funcionamiento reiterado de los servicios públicos y las instituciones administrativas fuesen valoradas negativamente.

6. ¿Pueden las reformas administrativas cambiar el tipo de ciudadanos?

Como se ha mencionado más arriba, una aproximación exploratoria o superficial a las actitudes ciudadanas hacia los gobiernos y las administraciones públicas encuentra, en el caso español y en otros muchos países (Van de Walle, 2004), innumerables estereotipos mayoritariamente negativos. Es cierto que no hay evidencia empírica concluyente sobre cuáles son los efectos de los estereotipos sobre el comportamiento de los ciudadanos. Sin embargo, puede asumirse que un ciudadano que maneja algunos de los prejuicios más extendidos sobre el funcionamiento de la administración pública, como su complejidad, la desigualdad y la frialdad en el trato, se encuentra más condicionado para actuar que otro que no posee tales estereotipos. En el modelo analítico expuesto, al intentar predecir alguno de

estos efectos, se preveían consecuencias negativas para la eficacia política subjetiva (la capacidad que uno mismo se reconoce para actuar ante las instituciones administrativas) si verdaderamente estos prejuicios administrativos son tenidos en cuenta por los ciudadanos e, incluso, por los propios responsables públicos. En todo caso, el efecto de los estereotipos no haría más que agravar el predominio de un perfil ciudadano poco proclive a la participación política, como ocurre en el caso español. Además, los estereotipos parecen afectar más gravemente a los ciudadanos menos dotados culturalmente (Berman, 1997). Precisamente este colectivo es probablemente el que cuenta con menos posibilidades económicas, y ante la insatisfacción con los servicios prestados por las administraciones, a diferencia del ciudadano con suficientes recursos, que puede recurrir al mercado, tendrá que conformarse con las prestaciones públicas. A pesar de lo desafortunada de esta situación, es necesario poner de relieve la dificultad extrema para neutralizar prejuicios administrativos que perviven desde antiguo, pese a los sucesivos intentos para removerlos (ver Sechrist, Stangor y Killen, 2002; Worchel, Cooper, Goethals y Olson, 2003).

Todo lo anterior parece conducir a un callejón sin salida, pero en realidad se trata de considerar dos situaciones o escenarios futuros para cada uno de los cuales se pueden anticipar algunas consecuencias: 1) El hecho de mantener una perspectiva de mercado que, amparándose tanto en el prejuicio de que lo público funciona mal como en la demanda de eficacia y calidad, incida estrictamente en la mejora de los servicios a imagen de las empresas del sector privado, con alternativas externas a lo público y sin insistir en mecanismos de voz *-voice-*, puede acabar, en un contexto de una cultura poco participativa como la española, con el lastre de los estereotipos, puesto que anima a la opción de “salida”, es decir a la silenciosa deserción de lo público de aquellos que puedan permitirse los servicios privados. Ello puede ocurrir cuando se sitúa a los ciudadanos en la posición de tomar decisiones sobre la educación de los propios hijos o la propia salud, a pesar de una voluntad ciudadana mayoritaria por mantener en el ámbito público la responsabilidad por los servicios. Este escenario puede conducir: i) a un círculo vicioso de deterioro de las prestaciones públicas que justifica el abandono, lo que produce más deterioro; ii) a su estigmatización, al permanecer allí los que no pueden salir o se sienten más incapaces para emplear su voz; iii) al crecimiento de la apatía por desuso de la voz o por falta de mecanismos para utilizarla o por incompetencia o ineficacia política subjetiva. En definitiva, tiene serias consecuencias para la vitalidad democrática si ésta se mide por la calidad de las actitudes ciudadanas y efectos sobre el papel del Estado.

2) Otro escenario, no completamente distinto al anterior pero con una modificación esencial, es aquel en el que en vez de alternativas externas a lo público, o junto a ellas, se potencia la posibilidad de uso de la opción voz. En este contexto, las consecuencias no son tan fáciles de anticipar. Si está presente la carga de los estereotipos y además existe una cultura política poco participativa, ¿impulsarían los mecanismos de participación a la implicación ciudadana aunque solamente fuera en los casos de insatisfacción, es decir, harían real y efectiva la *voice* de los ciudadanos? Aunque para algunos autores no está claro que la existencia de más oportunidades para participar vayan a incrementarla, y menos que estas oportunidades tengan incidencia en la satisfacción con la democracia (Anderson y Guillory, 1997), los defensores de la teoría participativa de la democracia asumen que existe una relación directa entre las oportunidades para participar y el aumento real de la participación y éste último con un aumento de la sensibilidad y vinculación con la democracia (Barber, 1984). Son crecientes los trabajos que, en este sentido, discuten sobre nuevas fórmulas de democracia directa y deliberativa, deteniéndose con más o menos atención en la remodelación de los mecanismos institucionales y administrativos que esto necesariamente implicaría.

Si la opción preferida por los ciudadanos se concreta en una fórmula pública para la provisión y producción de políticas públicas y servicios, junto a una actividad dirigida a la mejora de la gestión de los mismos, convendría pensar en fórmulas que potenciasen la utilización de la voz. Esto tendría el doble resultado de contribuir a la calidad de la actividad pública a la vez que contribuir a la implicación ciudadana y, por ende, a la vitalidad democrática, si ésta se define desde la perspectiva de la ciudadanía

activa y a partir de conceptos como el de receptividad y *accountability*, que requieren de ciudadanos exigentes con los responsables y las instituciones públicas.

Esta última idea no es simple. Existe desde los años noventa una reflexión internacional renovada y vigorosa sobre este tema, que revive la misma preocupación de algunas décadas anteriores en torno a la democratización de la gestión pública, su compatibilidad con la demanda de eficacia, los estrechos vínculos entre política y administración, y, a la vez, el problema de que estos mecanismos atenten contra el principio de representatividad. Este es, sin embargo, tema para otro trabajo.

Notas

¹ Ramió (2001: 81) plantea las características de las que denomina corrientes neoempresariales y neopúblicas. La denominación de NGP se utiliza para englobar a la post-burocracia de Barzelay (1998, 2001), la reinención del gobierno de Osborne y Gaebler (1994) y otras derivaciones. La NGP pone el énfasis en la orientación al cliente, el incremento de la capacidad de decisión de los administradores sobre el presupuesto y el personal, la mayor discrecionalidad de los trabajadores, la introducción de la competencia o la gestión descentralizada, entre otros rasgos. Se basa en supuestos e ideas provenientes de fuentes tan diversas -y, a veces, contradictorias (Kettl, 1999)- como la *public choice*, elementos de la gestión de la calidad, de la reingeniería, *benchmarking*, la teoría principal-agente, la nueva administración pública y de otras técnicas y valores más propios del sector privado (Kamensky, 1996).

² La mayoría de las propuestas del NSP han aparecido especialmente desde la segunda mitad de la década de los 90 en la *Public Administration Review*. Denhardt y Denhardt (2003) lo definen como “un conjunto de ideas sobre el papel de la administración pública en el sistema de gobernación que sitúa el servicio público, la gobernación democrática y la implicación cívica en el centro” (p. 24). Las ideas principales del NSP son: 1) servir a los ciudadanos, no a los consumidores; 2) perseguir el interés público; 3) valorar la ciudadanía por encima de la gestión; 4) pensar estratégicamente y actuar democráticamente; 5) reconocer que la rendición de cuentas no es simple; 6) servir más que dirigir; y 7) valorar a la gente, no sólo la productividad.

³ Tomando como referencia el trabajo clásico de Allport (1958), Aronson (1999: 305 y 307) define el prejuicio como “una actitud negativa u hostil hacia un grupo basado en la generalización derivada de la información incompleta o ausente, y el estereotipo es un tipo de prejuicio por el que se asignan idénticas características a una persona en un grupo independientemente de la variación entre los miembros del grupo”.

⁴ El citado proyecto fue dirigido por el profesor E. Carrillo y contó con la participación de I. Bazaga, E. Del Pino y M. Tamayo (2000). Todos los datos mencionados se muestran y comentan extensamente en Del Pino (2004).

⁵ Un trabajo clásico es el de Goodsell (1994) para Estados Unidos. Han tratado distintos aspectos de los estereotipos sobre la administración: Katz, Gutck, Kahn y Barton (1975); Laufer y Burlaud (1989); Álvarez y Brehm (1992); Serra (1995); Terry (1997); Dinslade y Marson (1999); Meier y Bohte (2000); Van de Walle (2004).

⁶ Nye (1997) incluye variables como la influencia de los medios de comunicación tanto en la configuración de las expectativas como en la percepción de la magnitud de los problemas públicos o en la imagen de las instituciones. También explora otros factores como: la influencia del contexto internacional, un pobre liderazgo político, la percepción de corrupción, las campañas electorales o el realineamiento de los partidos.

⁷ Easton (1965, 1975) distingue entre el apoyo específico y el apoyo difuso al sistema político. El primero está relacionado con la satisfacción con el rendimiento y el resultado de la acción de las autoridades e instituciones: ¿hasta qué punto las demandas o expectativas ciudadanas han sido atendidas por las autoridades?; y, ¿existe la percepción de un adecuado rendimiento general? (1975: 437). El apoyo difuso consiste, sin embargo, en “un acopio de actitudes favorables o buena voluntad

que ayuda a los miembros de la sociedad a aceptar o tolerar los *outputs* a los cuales se oponen o los efectos de éstos que ellos perciben como perjudiciales a sus deseos” (1975: 444). Se expresa en confianza y legitimidad y tiene que ver, no tanto con los resultados de la acción pública, como con el proceso por el que se consiguen esos resultados (1975: 447).

⁸ Esta distinción es también habitual en los estudios sobre satisfacción con los servicios en los trabajos de los miembros del *European Group of Public Administration* (EGPA). Por ejemplo, Bouckaert y Van de Walle (2001); Van de Walle y Bouckaert (2003), y Christensen y Laegreid (2002). En la evaluación de la policía pública en Holanda, De Vries (2003) encuentra otros criterios por los que los ciudadanos evalúan este servicio además del de eficacia de sus resultados; por ejemplo, legalidad, tradición, orientación a los problemas locales o trato imparcial, entre otros. Bañón y Carrillo (1997: 62) sugieren analizar el grado de legitimidad de la administración en el marco del sistema político, en torno a las dimensiones y los criterios derivados de la pertenencia de aquélla a éste. Estas dimensiones, que son compartidas con el sistema político ya que la administración pública forma parte de él, son el “Estado democrático de derecho, el bienestar social, el comportamiento ético y los métodos de gestión”; así como los criterios de evaluación socialmente aceptados que son: la eficacia, la eficiencia y la calidad.

⁹ Lipset (1981, 1996) argumentaba que junto a cierto grado de desarrollo económico, las orientaciones políticas eran una variable de peso en la consolidación de la democracia. Para Granato, Inglehart y Leblang (1996), los factores culturales guardan estrecha relación con el fortalecimiento de la democracia y con el desarrollo económico.

¹⁰ En 1980, el gasto público representaba un 32,9 por ciento del PIB; en 2000 alcanzaba el 41,5 por ciento. El gasto social en España representa el 20,1 por ciento del PIB (Instituto Nacional de Estadística, 2004). En 2003, la distribución porcentual del gasto entre los distintos niveles de gobierno fue de 50,7 para la administración general del Estado, 33,1 para las administraciones autonómicas y un 16,2 para los entes locales (Ministerio para las Administraciones Públicas).

Bibliografía

- Allport, G. W. (1958), *The Nature of Prejudice*, New York, Doubleday.
- Almond, G. A. y Verba, S. (1966), *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, Princeton University Press.
- Álvarez, R. y Brehm, J. (1992), “Information and American Attitudes toward Bureaucracy”, paper presented at the 54th Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, April 18-20, 1996.
- Anderson, CH. y Guillory, A. (1997), “Political Institutions and Satisfaction with Democracy: a Cross-National Analysis of Consensus and Majoritarian Systems”, en *American Political Science Review*, Vol. 91 N° 1, Washington, pp. 66-81.
- Aronson, E. (1999), *The Social Animal*, New York, Worth Publishers.
- Bañón, R. y Carrillo, E. (1997), “La legitimidad de la administración pública”, en *La nueva administración pública*, R. Bañón y E. Carrillo. (comps.), Madrid, Alianza Universidad Textos, pp. 51-78.
- Bañón, R. y Tamayo, M. (1998), “Las relaciones intergubernamentales en España: el nuevo papel de la administración nacional en el modelo de relaciones intergubernamentales”, en *El Estado de las autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?*, R. Agranoff y R. Bañón (comps.), Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, pp. 105-159.
- Barber, B. (1984), *Strong Democracy: Participatory Politics for New Age*, Berkeley, University of California Press.
- Barzelay, M. (1998), *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

- _____ (2001), *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, University of California Press.
- Beetham, D. (1994), *Defining and Measuring Democracy*, London, Sage Publications.
- Berman, E. M. (1997), "Dealing with Cynical Citizens", en *Public Administration Review*, Vol. 57 N° 2, Washington, pp. 105-112.
- Blendon, R. J.; Benson, J. M.; Morin, R. D.; Altman, E.; Brodie, M.; Brossard, M.; y James, M. (1997), "Changing Attitudes in America", en *Why People Don't Trust Government*, J. S. Nye, P. D. Zelikow y D. C. King (eds.), Cambridge, Harvard University Press, pp. 205-216.
- Blomberg, H. y Kroll, C. (1999), "Who Wants to Preserve the 'Scandinavian Service State'?: Attitudes to Welfare Services among Citizens and Local Government Elites in Finland, 1992-1996", en *The End of the Welfare State?: Responses State Retrenchment*, S. Svallfors y P. Taylor-Gooby (eds.), London, Routledge, pp. 52-86.
- Botella, J. (1997), "La opinión pública ante el Welfare State: ¿oferta o demanda?", en *Buen gobierno y política social*, S. Giner y S. Sarasa (eds.), Madrid, Ariel, pp. 191-199.
- Box, R. C. (1999), "Running Government like a Business: Implications for Public Administration Theory and Practice", en *The American Review of Public Administration*, Vol. 29 N° 1, Thousand Oaks, pp. 19-43.
- Bouckaert, G. y Van de Walle, S. (2001), "Government Performance and Trust in Government", paper presented at the Permanent Study Group on Productivity and Quality in the Public Sector at EGPA Annual Conference: Trust Building Networks: How the Government Meets Citizens in the Post-Bureaucratic Era, Vaasa, September 5-8.
- Carrillo, E.; Bazaga, I.; Del Pino, E.; y Tamayo, M. (2000), Informe final: imagen de las administraciones y calidad de los servicios públicos en la Comunidad de Madrid, Madrid, Consejería de Educación (Proyectos de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales), mimeo.
- Christensen, T. y Laegreid, P. (2002), "Trust in Government: the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography", paper presented at the Meeting of the EGPA Permanent Study Group on Productivity and Quality in the Public Sector, Postdam, September 4-7.
- Citrin, J. (1974), "Comment: the Political Relevance of Trust in Government", en *American Political Science Review*, Vol. 68 N° 3, Washington, pp. 973-988.
- Cox H. (2001), "The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but not in Germany", en *World Politics*, N° 53, Princeton, pp. 463-498.
- Dahl, R. (1996), "Thinking about Democratic Constitutions: Conclusions from Democratic Experience", en *Political Order*, I. Shapiro y H. Russell (eds.), New York, New York University Press, pp. 175-206 (Nomos N° 38).
- Dalton, R. J. y Wattenberg, M. P. (1993), "The not so Simple Act of Voting", en *Political Science: the State of the Discipline II*, A. W. Finifter (ed.), Washington, American Political Science Association, pp. 193-217.
- Del Pino, E. (2003), "¿Qué esperan los ciudadanos del gobierno?: las expectativas sobre las políticas de bienestar en España", en *Sistema*, N° 172, Valencia, pp. 55-84.
- _____ (2004), *Los ciudadanos y el Estado: las actitudes de los españoles hacia las administraciones públicas y las políticas públicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Denhardt, V. y Denhardt, R. B. (2003), *The New Public Service: Serving, not Steering*, New York, M. E. Sharpe.
- De Vries, M. (2003), "Legitimacy and Public Sector Quality: How Citizens Judge the Quality of the Police", en *International Journal of Public Administration*, Vol. 26 Nos. 8-9, New York.

- Dinsdale, G. y Marson, D. B. (1999), *Citizens/Clients Surveys: Dispelling Myths and Redrawing Maps*, Ottawa, Canadian Centre for Management Development. Citizen Centred Service Network, mimeo.
- Easton, D. (1965), *A Systems Analysis of Political Life*, New York, John Wiley and Sons.
- _____ (1975), “A Re-Assessment of the Concept of the Political Support”, en *British Journal of Political Science*, Vol. 5 N° 4, Colchester, pp. 435-457.
- Fuchs, D. y Klingemann, H.-D. (1995), “Citizens and the State: a Changing Relationship?”, en *Citizens and the State: Beliefs in Government, Volume One*, H.-D. Klingemann y D. Fuchs (eds.), New York, Oxford University Press, pp. 1-23.
- Goodsell, C. T. (1994), *The Case for Bureaucracy: a Public Administration Polemic*, Chatham, Chatham House.
- Goul Andersen, J. (1999), “Changing Labour Markets, New Social Divisions and Welfare States Support”, en *The End of the Welfare State?: Responses State Retrenchment*, S. Svallfors y P. Taylor-Gooby (eds.), London, Routledge, pp. 12-33.
- Granato, J.; Inglehart, R.; y Leblang, D. (1996), “The Effect of Cultural Values on Economic Development: Theory, Hypotheses, and Some Empirical Test”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 40 N° 3, Bloomington, pp. 608-631.
- Hansenfeld, Y. y Rafferty, J. A. (1989), “The Determinants of Public Attitudes toward the Welfare State”, en *Social Forces*, Vol. 67 N° 4, Chapel Hill, pp. 1027-1048.
- Hibbing, J. R. y Theiss-Morse, E. (2001), “Process Preferences and American Politics: What the People Want Government to Be?”, en *Public Administration*, Vol. 95 N° 1, London, pp. 145-153.
- Hirschman A. O. (1977), *Salida, voz y lealtad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Inglehart, R. (1998), *Modernización y postmodernización: el cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*, Madrid, CIS.
- Instituto Nacional de Estadística (2004), en <http://www.ine.es>.
- Kamensky, J. M. (1996), “Role of the ‘Reinventing Government’ Movement in Federal Management Reform”, en *Public Administration Review*, Vol. 56 N° 3, Washington, pp. 247-255.
- Katz, D.; Gutck, B. A.; Kahn, R. L.; y Barton, E. (1975), *Bureaucratic Encounters: a Pilot Study in Evaluation of Government Services*, Ann Arbor, Institute for Social Research.
- Kettl, D. F. (1999), “Reinventar el gobierno?: evaluación de la revisión de desempeño nacional”, en *Clásicos de la administración pública*, J. M. Shafritz y A. C. Hyde (eds.), México, Fondo de Cultura Económica, pp. 1045- 1072.
- Kickert, W. J. M. (1997), “Public Management in the United States and Europe”, en *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, W. J. M. Kickert (ed.), Cheltenham, Edward Elgar, pp. 15-38.
- Laufer, R. y Burlaud, A. (1989), *Dirección pública: gestión y legitimidad*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lipset, S. M. (1981), *El hombre político y las bases de la política*, Madrid, Tecnos.
- _____ (1996), “Repensando los requisitos sociales de la democracia”, en *La Política: Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, N° 2, Madrid, pp. 51-87.
- Lowry, W. (2000). “Institutional Impacts of Reinventing Government: the Comparative Political Economy of State and Federal Parks”, paper presented at the APSA Annual Meeting, Washington, July.
- Lyons, W. E.; Lowery, D.; y Dehoog, R. H. (1992), *The Politics of Dissatisfaction: Citizens, Services and Urban Institutions*, New York, M. E. Sharpe.
- Meier, K. J. y Bohte, J. (2000), “Not with a Bang but a Whimper: Explaining Organizational Failures”, paper presented at the 58th National Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, April 27-30.

- Morán, M. L. (1999), “Los estudios de cultura política en España”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 85, Madrid, pp. 97-129.
- Nachmias, D. y Rosenbloom, D. H. (1978), *Bureaucratic Culture: Citizens and Administrators in Israel*, London, Croom Helm.
- Norris, P. (ed.) (1999), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Nye, J. S. (1997), “Introduction: the Decline of Confidence in Government”, en *Why People Don't Trust Government*, J. S. Nye, P. D. Zelikow y D. C. King (eds.), Cambridge, Harvard University Press, pp. 1-18.
- Olmeda, J. A. (1999), *Ciencia de la administración. Volumen I: Teoría de la organización y gestión pública*, Madrid, UNED.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994), *La reinención del gobierno*, Barcelona, Paidós.
- Peters, B. G. (1996), *The Future of Governing: Four Emerging Models*, University Press of Kansas.
- _____ (1999), *La política de la burocracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Peterson, P. E. (1995), *The Price of Federalism*, Washington, Brookings Institutions.
- Pettersen, P. A. (1995), “The Welfare State: the Security Dimension”, en *The Scope of Government: Beliefs in Government, Volume Three*, O. Borre y E. Scarbrough (eds.), New York, Oxford University Press, pp. 189-233.
- Pollit, C. (2002), “Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform”, en *Public Management Review*, Vol. 4 N° 1, Birmingham, pp. 471-472.
- Ramió, C. (1999), *Teoría de la organización y administración pública*, Madrid, Tecnos.
- _____ (2001), “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, Caracas, pp. 75-116.
- Roller, E. (1995), “The Welfare State: the Equality Dimension”, en *The Scope of Government: Beliefs in Government, Volume Three*, O. Borre y E. Scarbrough (eds.), New York, Oxford University Press, pp. 163-197.
- Rosenbloom, D. H. (1993), *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*, New York, McGraw-Hill.
- Ross, M. H. (1997), “Culture and Identity in Comparative Political Analysis”, en *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*, M. I. Lichbach y A. S. Zuckerman (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, pp. 42-80.
- Schneider, S. K. y Jacoby, W. G. (2000), “Public Attitudes toward the Policy Responsibilities of National and State Governments”, paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, September.
- Sechrist, G. B.; Stangor, C.; y Killen, M. (2002), “Stereotypes and prejudice as social norms”, en *The Social Psychology of Prejudice: Historical Perspectives*, C. S. Crandall y M. Schaller (eds.), Seattle, Lewinian Press.
- Serra, G. (1995), “Citizen-Initiated Contact and Satisfaction with Bureaucracy: a Multivariate Analysis”, en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 5 N° 2, Oxford, pp. 175-188.
- Sniderman, P. M.; Brody, R. A. y Tetlock, P. (1991), *Reasoning and Choice: Explorations in Political Psychology*, New York, Cambridge University Press.
- Sztompka, P. (1996), “Trust and Emerging Democracy: Lessons from Poland”, en *International Sociology*, Vol. 11 N° 1, London, pp. 37-62.
- Taylor-Gooby, P. (2001), “Sustaining State Welfare in Hard Times: Who Will Foot the Bill?”, en *Journal of European Social Policy*, Vol. 11 N° 2, Thousand Oaks, pp. 133-147.

- Terry, L. D. (1997), "Public Administration and the Theater Metaphor: the Public Administrator as Villain, Hero and Innocent Victim", en *Public Administration Review*, Vol. 57 N° 1, Washington, pp. 53-61.
- Thomas, J. C. (1999), "Bringing the Public into Public Administration: the Struggle Continues", en *Public Administration Review*, Vol. 59 N° 1, Washington, pp. 83-88.
- Toharia, J. J. (2001), *Opinión pública y justicia: la imagen de la justicia en la sociedad española*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.
- Van de Walle, S. y Bouckaert, G. (2003), "Public Service Performance and Trust in Government: the Problem of Causality", en *International Journal of Public Administration*, Vol. 26 Nos. 8-9, New York, pp. 891- 913.
- Van de Walle, S. (2004), "Context-Specific Images of the Archetypical Bureaucrat: Persistence and Diffusion of the Bureaucracy Stereotype", en *Public Voices*, Vol. 7 N° 1, Newark, pp. 3-12.
- Van Oosschot, W. (2000), "Who Should Get What, and Why?: on Deservingness Criteria and the Conditionality of Solidarity among the Public?", en *Policy and Politics*, Vol. 28 N° 1, Bristol, pp. 33-48.
- Wirth, W. (1986), "Public Administration and Publics: Control of Bureaucratic Performance by Affected Citizens", en *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector: the Bielefeld Interdisciplinary Project*, F. X. Kaufmann, G. Majone y V. Ostrom (eds.), New York, Walter de Gruyter, pp. 739-763.
- Worchel, S.; Cooper, J.; Goethals, G. R.; y Olson, J. M. (2003), *Psicología social*, Madrid, Thompson. Edición adaptada por F. Jiménez, J. L. Sangrador y C. Yela.
- Wright, V. (1994), "Reshaping the State: the Implications for Public Administration", en *West European Politics*, Vol. 17 N° 3, London, pp. 102-137.

Reformas de las políticas de formación directiva para el fortalecimiento institucional en contextos de crisis: aprendizajes realizados *

Graciela Mónica Falivene

1. Introducción

Durante febrero de 2002, el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de Argentina tuvo que enfrentar el desafío de encarar un tipo de formación que permitiese generar estrategias para enfrentar la crisis. Para ello contó con las conclusiones elaboradas por la Mesa del Diálogo Argentino (Misino, 2002a)¹. En ese marco, la Dirección Nacional del INAP convocó a una serie de talleres internos en los que se debatió sobre el rol que le correspondía al Instituto y las estrategias que le permitirían cumplir el objetivo de mejorar la respuesta de los organismos públicos a las necesidades de la población, así como establecer las reglas de funcionamiento que desplegaran el potencial de articulación del Instituto como órgano rector de la capacitación.

La crisis institucional del Estado argentino, en sus dimensiones tanto políticas como tecnológicas y administrativas, ha sido tan profunda que ha significado también el cuestionamiento a la manera habitual de llevar adelante las reformas y las políticas de capacitación. En los últimos diez años, la sucesión de reformas encaradas por la administración pública nacional se ha caracterizado por sus discontinuidades, falta de finalización y sobre todo de articulación e integración (Misino, 2002b). Debido a la situación planteada, el diseño de las actividades del Programa de Formación de Directivos Públicos se encaró desde la perspectiva de la Gestión del Conocimiento, entendiendo por ello la actividad organizacional de crear un entorno social y unas infraestructuras técnicas, de tal forma que el conocimiento sea accesible, compartido y creado (Logan, 1995). Las acciones que se derivan de este enfoque se articulan a través de dos líneas interrelacionadas (Nonaka y Takeuchi, 1999): 1) hacer explícito el conocimiento implícito, y 2) sistematizarlo y difundirlo.

El Programa tiene los siguientes objetivos estratégicos:

- Fomentar la articulación institucional.
- Promover el aprendizaje organizacional.
- Consolidar redes institucionales centradas en la mejora continua.
- Promover comunidades de práctica.
- Reconocer, mantener y construir conocimientos como política y práctica de la modernización del Estado.

Estos objetivos se orientan a partir de las siguientes “ideas-fuerza”:

- Desplegar el potencial de articulación de la capacitación como medio para llevar adelante reformas consensuadas y posibles por medio de reconocer y fortalecer el modelo de redes institucionales, en el marco de las diferentes comunidades de práctica para el fortalecimiento de la gestión cotidiana, y como una estrategia para la coordinación interinstitucional. El desafío es aprender haciendo, sobre el resultado de la experiencia conjunta, tan devaluada en periodos de abundancia y tan vital cuando no hay otro recurso disponible que el saber acumulado por años (Kaufman, 2003).

- Aprovechar el ambiente de aprendizaje que brindan las organizaciones para identificar los conocimientos y prácticas relevantes presentes en las personas y grupos que constituyen comunidades de aprendizaje.

- Hacer explícito el conocimiento implícito, sosteniendo en las organizaciones el mismo enfoque de zonas de desarrollo proximal conceptualizadas por Vigotsky (1989).

- Vincular a los responsables y directivos para crear enlaces didácticos entre las personas y la organización, lo que haría realidad el rol de “mentor” identificado por Mintzberg (1973).

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

- Considerar que las organizaciones son escenario de las tareas productivas y, por lo tanto, del aprendizaje en el trabajo, por lo que tienen un papel educativo relevante: las áreas de capacitación deberán ser el motor que estimule el interés de las organizaciones en preservar su capital intelectual, administrar los conocimientos de las personas, y mejorar e incrementar sus competencias. Las áreas de capacitación deben constituirse en una ayuda permanente en la facilitación de estos procesos en los espacios de gestión organizacionales.

- Incorporar a la capacitación los espacios de reflexión y producción para modificar los procesos de trabajo y los productos o servicios en función de lo que va dictando la experiencia. Esto supone que la persona o el grupo que tuvo a su cargo la tarea destine un tiempo para reflexionar sobre la base de preguntas tales como: ¿cuál fue el objetivo?, ¿qué sucedió en los hechos?, ¿qué aprendimos de esto?, ¿qué deberíamos hacer ahora? y ¿quién más necesita saber lo que hemos aprendido?; colaborando así a la construcción de la memoria institucional, tan necesaria en nuestras organizaciones públicas, en las cuales, cuando la innovación pretendió ser externa, salvo raras excepciones, no logró enraizar².

2. Aplicación de técnicas para la gestión del conocimiento tácito

En este trabajo se comparte la visión de Nonaka y Takeuchi (1999) -destacados teóricos de la creación organizacional del saber-, quienes sostienen que la clave de la creación de conocimiento es la movilización y conversión del conocimiento tácito. Esto no ha sido contemplado por lo general en los proyectos de reforma que buscaron imponer soluciones desde fuera. Al respecto, Martínez Nogueira (2002) expresa: “Estos componentes -de ‘fortalecimiento institucional’ de los proyectos con financiamiento externo- consisten en la adquisición de infraestructura y equipamiento, en la realización de estudios y en acciones de consultoría y capacitación. Estas actividades constituyen insumos para la construcción de capacidades, pero no contienen referencias a los procesos a través de los cuales se transforman los modos de gestión o se institucionalizan nuevos comportamientos (...) Este es un proceso permanente en el que el aprovisionamiento de insumos es sólo un medio”.

La gran presión para la incorporación del avance tecnológico sostenido a través de herramientas informáticas sólo provee un instrumental que facilita la gestión del conocimiento explícito. De esta forma, la dificultad de gestionar el conocimiento tácito se hace más patente, a pesar de su trascendencia estratégica. Nonaka y Takeuchi (1999) sostienen, en cambio, que la innovación, es decir, la creación de nuevo conocimiento e información, se desarrolla desde el interior hacia el exterior de las organizaciones, pues supone la definición tanto de los problemas como de las soluciones y, en el proceso, la re-creación del entorno. Para ello hace falta considerar todos los niveles de las entidades creadoras de conocimiento: individual, grupal, organizacional e interorganizacional.

Para motorizar la innovación en una espiral ascendente, los autores proponen cuatro formas de conversión de conocimiento, que surgen cuando el conocimiento tácito y el explícito interactúan. Estas cuatro formas son: socialización, exteriorización, combinación e interiorización, y constituyen el motor del proceso de creación de conocimiento. Esas formas son las que el individuo experimenta y también son los mecanismos mediante los cuales el conocimiento individual es enunciado y amplificado hacia adentro y a través de la organización para generar una ventaja competitiva sostenible que, en el caso de los organismos públicos, es el tan mentado “fortalecimiento institucional”.

Las técnicas para promover la gestión del conocimiento en la administración pública, que se están desarrollando en el Programa de Formación de Directivos Públicos del INAP, se organizan a través de las siguientes líneas de trabajo:

- Articulación interinstitucional: foros de responsables de procesos.
- Fortalecimiento de la gestión organizacional: formación de redes de facilitadores del aprendizaje organizacional y el análisis de casos.

- Desarrollo de competencias directivas: aprendizaje de directivos en organizaciones y formación de directivos para la gestión del conocimiento.
- Planificación y gestión de la capacitación: formación de directivos para la gestión del conocimiento.
- Cooperación académica³.

A continuación se desarrollará cada una de estas líneas intentando dar cuenta de su contexto de surgimiento, grado de avance y resultados alcanzados hasta el momento. Al mismo tiempo, se vinculará cada experiencia con los marcos conceptuales esbozados en los objetivos estratégicos e ideas-fuerza del Programa.

2.1. Los foros de responsables de procesos

Uno de los aspectos más importantes que dieron inicio a las acciones del Programa de Formación de Directivos Públicos consistió en la búsqueda y reconocimiento de las distintas comunidades de práctica⁴ que existen en la administración pública nacional, utilizando los criterios derivados de la gestión de redes institucionales (Falivene, 2000).

Para el diseño de los foros se ha realizado un análisis previo del lugar que ocupa el proceso y sus actores en la estructura organizativa del Estado, y sus niveles de interdependencia. Por interdependencia nos referimos a las condiciones por las cuales dos o más organizaciones se requieren mutuamente y son dependientes unas de otras. En general, las conexiones entre las organizaciones involucradas no son aleatorias. Sin embargo, muchas veces, no implican un *status* de subordinación entre ellas. Tal vez cuando existe un órgano rector de un macroproceso⁵ la línea de autoridad técnica se encuentra presente, pero en general se tensiona con la línea de autoridad jerárquica, razón por la cual un abordaje del sistema desde el enfoque de redes, como el de los foros, es adecuado.

Se presentaron dos situaciones a partir de este impulso.

Una primera línea de trabajo fue desarrollada a través de acuerdos institucionales con los órganos rectores de macroprocesos de gestión: Oficina Nacional de Empleo Público, Oficina Nacional de Contrataciones, Oficina Nacional de Tecnología Informática, el propio INAP, la Dirección de Cooperación Internacional de la Cancillería Argentina, entre otros.

En la segunda línea de trabajo se identificaron tipos de procesos difundidos en distintos organismos de la administración pública nacional y que tienen características homólogas, constituyéndose sus integrantes en comunidades de práctica. Este es el caso del Foro de Responsables de Centros de Información Documental y el Foro de Responsables de Programas Nacionales de Impacto Local.

De esta forma se llega a la conformación de foros que nacen con el objetivo general de “articular y desarrollar redes”. Estos espacios debían servir a la capacitación con un enfoque colaborativo y de gestión del conocimiento en comunidades de aprendizaje, mediante el intercambio y la reflexión, al tiempo que fortalecerían la gestión cotidiana a través de la información actualizada sobre los temas de su competencia, y permitirían la elaboración de diagnósticos de situación y propuestas de acción futuras.

La característica común a todos los foros es su transversalidad⁶; todos ellos trabajan paralelamente, aunque se promueven, como se verá más adelante, proyectos inter-foros.

Los distintos foros han tenido a lo largo del año un desarrollo de contenido diferenciado. Pondremos tres ejemplos. El primero de ellos ha estado centrado en la definición de las políticas en el marco de una gestión asociada (Foro de Responsables de Informática); el segundo, focalizado en el acompañamiento al órgano rector; y el tercero, orientado al fortalecimiento de la propia comunidad de práctica y aprendizaje. En el primer caso, el Foro de Informática se encuentra trabajando en tres líneas prioritarias: software libre, gestión del conocimiento y aplicaciones transversales; sobre esta última línea están desarrollando un producto interforos referido a la creación de un sistema de gestión de

recursos humanos. Además, el Foro, como actor social, se encuentra debatiendo el proyecto de Ley sobre Delito Informático que está actualmente en consideración del Congreso de la Nación.

Por otra parte, el Foro de Directores de Personal ha acompañado al órgano rector en la reglamentación de la Ley de Empleo, así como en el establecimiento de los procedimientos que se derivan de la misma. En su ámbito, se ha comenzado a debatir la gestión por competencias y se han establecido por consenso los nuevos enfoques a tener en cuenta en los planes institucionales de capacitación (PIC) de las distintas jurisdicciones y organismos de la administración pública nacional.

El tercer ejemplo es el Foro de Responsables de Centros de Gestión Documental de la Administración Pública Nacional, en cuyo ámbito se han identificado competencias a desarrollar y se ha acordado, sobre la base de esta identificación, una agenda de aprendizaje para el año 2003 que permitió configurar un Curso de Especialización en Dirección de Centros de Gestión Documental (CEDID).

Como ya hemos señalado, estas estrategias de foro se sustentan en condiciones contextuales caracterizadas por la grave crisis político institucional del país, reflejada en los referidos documentos diagnósticos de la Mesa del Diálogo Argentino (ver PNUD, 2002; Misino, 2002a). Su funcionamiento ha demostrado eficacia para trabajar con las demandas que genera la situación actual y han sido sumamente útiles para generar acuerdos entre áreas y formas de trabajo conjunto para hacer frente a la crisis, dado que facilita el establecimiento de compromisos entre los distintos actores involucrados.

En línea con esta definición, la nueva visión del “capital humano” atribuye un rol preponderante al compromiso y la capacidad de las personas en la instrumentación de los cambios y al logro de los objetivos de la organización, constituyendo uno de los pilares fundamentales en todo proceso de reforma. Así, el trabajo en redes se constituyó en motor de la promoción y desarrollo de competencias gerenciales.

Estas estrategias tienen tres líneas teóricas de sustento que se destacan con mayor intensidad en cada uno de los foros. Para aclararlas, pasamos a describir los tres casos paradigmáticos que, afortunadamente para quienes tengan interés en el tema y quieran profundizarlo, han sido documentados por los propios organizadores y presentados en las Jornadas de Capacitación del INAP - Paneles de Buenas Prácticas-⁷ llevadas a cabo en marzo 2003 (INAP, 2003).

a. Visión de los foros desde la Psicología Social

Esta línea teórica puede rastrearse con mayor evidencia en el Foro de Informática, dado el desarrollo variado de las diferentes áreas, la debilidad relativa del órgano rector y la cultura de innovación del colectivo profesional. En este análisis, el enfoque central está en las relaciones sociales y no en los atributos de grupos o individuos. En efecto, las “redes son redes de personas, se conectan o vinculan personas, aunque esta persona sea el director de la institución y se relacione con su cargo incluido, pero no se conectan cargos entre sí, ni instituciones, ni computadoras entre sí, se conectan personas. Por esto se dice que redes es el lenguaje de los vínculos: el concepto de ‘red’ es, fundamentalmente, un concepto vincular” (Rovere, 1998). Este autor propone un esquema ascendente de clasificación de los vínculos en relación con el nivel, las acciones y los valores que intervienen. Esto permite observar el grado de profundidad de una red. Los niveles comienzan con el reconocimiento, seguido del conocimiento, la colaboración y la cooperación y, por último, la asociación⁸.

Como lo expresara José Carllinni (2003), coordinador del Foro de Responsables de Informática: “Para la formación de este Foro, se convocaron a los representantes de más de 100 organismos de la administración pública nacional (APN), habiendo participado más de 90 organismos y 200 técnicos en las diferentes instancias. La asistencia promedio a los plenarios ha llegado a 100 personas, con alto grado de participación, circunstancia que no se había registrado hasta el presente en el nivel informático. Su viabilidad actual debe buscarse tanto en la capacidad de obtener recursos como en la necesidad de participar que tiene el sector. Históricamente, el fetichismo colocado en la tecnología,

garante de la modernización por su sola presencia, hizo que los responsables informáticos consideraran que las condiciones para el cumplimiento de sus funciones específicas se darían manteniendo a sus sectores en compartimentos aislados. Asimismo, de surgir alguna cuestión que requiriera interacción entre sectores, se contemplaba que ésta sería resuelta por terceros, como por ejemplo las consultoras. Por tanto, la cooperación no formaba parte de los hábitos burocráticos -salvo excepciones como el Sistema Interuniversitario⁹ (Gurmendi, 2003)-, al cual había que agregar a sus supuestos ‘reductos de eficiencia’ el plantel de organismos multilaterales y consultoras. Todo este conjunto tenía mejores sueldos y condiciones de trabajo que el plantel estable, amen de ser los únicos realmente oídos. La crisis ya no posibilitaba este escenario. Quedaba, por lo tanto, la búsqueda de soluciones conjuntas a problemas comunes dentro del mismo *staff* permanente. También la nueva modalidad de capacitación instaurada desde el INAP (aprendizaje de las mejores prácticas como forma de capacitación) generó un camino sumamente útil en este sentido. La viabilidad se registra, por otra parte, con el aporte desinteresado de las más grandes ‘fortalezas informáticas’ de la APN”.

A través de esta cita se evidencia que el Foro surge como una forma de articular un proceso de planeamiento que combina planificación situacional, acción y participación. Consecuentemente, la búsqueda se centró en una metodología que se adecuara a los requerimientos precitados. En este sentido, se contó con el aporte de la metodología de “gestión asociada”, de FLACSO, herramienta que ha demostrado su eficacia tanto en la estructuración como en la coordinación de este Foro.

La metodología de gestión asociada, también llamada metodología para la implementación estratégica, o gestión intersectorial de la complejidad, o gestión de redes (de la familia de metodologías PPGA2)¹⁰, consiste en una articulación de diferentes reuniones de trabajo que adoptan el formato de plenarios de frecuencia mensual en los que se desarrollan los siguientes momentos:

I. Cuadro de situación y análisis prospectivo: es un primer momento en el que se actualiza la información sobre el estado de situación (mirada sobre el presente) por parte de los/las diferentes participantes en relación con la temática a tratar. Se repasan todos los asuntos, los procesos y las tareas en marcha, para luego realizar una síntesis identificando los problemas o ejes centrales y registrar las tendencias que más se destacan, con una mirada hacia adelante, al futuro (mirada prospectiva).

II. Espacio conceptual y propositivo: en este segundo momento se avanza en la conceptualización de los temas, se debaten abiertamente ideas y propuestas sobre los distintos temas y se definen criterios por consenso para el trabajo en grupos.

III. Grupos de trabajo y programación de tareas: todo este proceso tiñe un tercer momento, en el que se tratan los aspectos específicos de cada grupo operativo, y se realiza el seguimiento de las tareas proyectadas y las propuestas de conformación de nuevos grupos de trabajo.

IV. Formación por intercambio: en algunos de los encuentros plenarios se organiza un cuarto momento de formación, con el aporte de especialistas externos, que consiste en la lectura en grupos de bibliografía pertinente, o la exposición de casos o experiencias vinculadas con las temáticas tratadas, que permitan profundizar algún tema relevante.

En cada reunión se establecen compromisos que articulan un encuentro con otro. Lo que se produce en conjunto se transforma en un documento: acta. La serie de estos documentos permite recomponer el continuo del intercambio, el armado de un equilibrio informativo entre los distintos actores, el análisis prospectivo, la historia del proceso y las conceptualizaciones colectivas que posibiliten mejorar el nivel de comprensión y el monitoreo de las tareas, avances y dificultades.

Existen, además, actores colectivos que coordinan las acciones y sistematizan el conocimiento. Estos actores son:

Grupo promotor: es el grupo que tiene la responsabilidad de pensar y diseñar estrategias, permitiendo al Foro avanzar. Es el ámbito en el cual se “preparan” las temáticas y la organización de los plenarios. Como en todos los ámbitos del Foro, su composición depende del interés de participación de las áreas.

Grupos de trabajo: se conforman en el momento III de las reuniones, desarrollan sus actividades en encuentros más frecuentes y presentan sus avances en los plenarios.

Hasta ahora se han registrado cuatro plenarios de convocatoria mensual. El grupo promotor y los grupos de trabajo están trabajando a pleno en temas que son básicos e iniciales para el desarrollo de un gobierno electrónico. Asimismo, se ha generado un foro virtual que aparece como auxiliar de los diferentes espacios presenciales.

En la evaluación desarrollada por el equipo del INAP sobre las opiniones de algunos de los integrantes del Foro (informe interno del 15/01/2003), se rescata el alto grado de autosatisfacción por los trabajos emprendidos y por el entusiasmo generalizado. Sus objetivos, en cambio, siguen girando en torno a su disciplina profesional, ya que requieren una mayor participación “de los asistentes”, así como involucrar a más organismos.

El compromiso del grupo promotor ha permitido que se planifique un ciclo de alrededor de nueve meses cubriendo las siguientes áreas temáticas:

Interoperabilidad: se desarrolló en noviembre del 2003 un plenario sobre esta temática respondiendo a la necesidad de que los sistemas administrativos se comuniquen en forma eficiente. Para ello, se orientó la búsqueda hacia la generación tanto de estándares como de aplicaciones que permitan avanzar en ese cometido.

Normativa: corresponde a la actual etapa de plenarios e incluye el análisis de la normativa de impacto en la gestión de áreas informáticas. El desarrollo de la temática se efectuó en tres plenarios. Resulta paradigmática la intervención del Foro en relación con un proyecto de Ley de Delito Informático, tema sobre el cual se creó un grupo de trabajo *ad hoc*.

Conocimiento: la construcción de conocimiento y el resguardo de la memoria institucional son componentes fundamentales en la modernización de una administración y, particularmente, de las áreas informáticas.

Los grupos de trabajo fueron denominados conforme a los temas centrales a abordar por cada uno. Entre ellos se destacan el de Software Libre, de Aplicaciones Transversales, de Interoperabilidad, y de Delito Informático. Las actividades desarrolladas por ellos han sido las siguientes:

Grupo de Software Libre. Su importancia se ha visto resaltada por la discusión de los proyectos de leyes de software libre. Este grupo ha generado un documento de recomendación al Poder Legislativo con el objeto de que se atienda la complejidad de la problemática que esos proyectos encaran, ya que cada servicio brindado por la APN, y su soporte informático, es singular y requiere, por tanto, una solución específica. Es importante hacer notar que lo que resulta innovador es, por un lado, esta actitud colaborativa y proactiva con el Poder Legislativo y, por otro, la iniciativa de relevar el universo tecnológico como insumo para su propia labor.

Grupo de Aplicaciones Transversales. Este grupo se ocupa del desarrollo e implementación de un sistema de consulta universal de expedientes, consistente en la creación de un motor de metabúsquedas que permita el seguimiento de expedientes que circulan entre organismos de la APN. El concepto utilizado es el de “ventanilla única”. A la fecha, el sistema se encuentra en etapa de prueba e identificación de soluciones informáticas para la gestión de expedientes y trámites.

Grupo de Interoperabilidad. En este grupo se está tratando de salvar la incomunicación existente entre los sistemas más importantes de la APN, desarrollando al efecto un proyecto piloto de accesibilidad de datos. Este proyecto apunta a la generación de un registro de sistema de información, esto es, una carpeta o repositorio accesible a los interesados, que posibilite registrar los parámetros de acceso y consulta de las bases de datos, cuya información se requiera y esté disponible en cada organismo.

Grupo de Delito Informático. Este grupo, cuyos objetivos ya han sido explicitados, contempla un panel de expertos integrado por siete expositores, a efectos de contar con insumos que permitan estructurar una sólida posición del Foro en la temática.

La evaluación de las actividades desarrolladas da cuenta de varias fortalezas, a saber: i) la continuidad de sus integrantes, siendo sus iniciativas generadas por el personal estable o cuasi estable; ii) la garantía de implementación de lo producido, puesto que coinciden los actores que presentan las innovaciones con los que las implementan; iii) la legitimidad de sus producciones, debido al consenso general respecto a su pertinencia; y iv) la transparencia y responsabilidad, como consecuencia del control colectivo periódico y permanente de las iniciativas, procesos y productos, tanto a través de las reuniones plenarias mensuales como por la permanente información *on-line* sobre el avance de las diferentes instancias.

Entre los desafíos se encuentran: la continuidad del Foro más allá de los cambios de gobierno; el aumento de los recursos destinados a atender las necesidades organizativas, técnicas y metodológicas generales, dado el extraordinario crecimiento de las actividades del Foro; la orientación del financiamiento externo destinado a tecnologías informáticas a efectos de su utilización y control a través del Foro; la utilización del foro virtual como instancia eficaz del mismo; la incorporación de herramientas de planificación y gestión en todos los espacios del Foro; y la incorporación de actores que vinculen lo informático con cuestiones centrales, como el “modelo de gestión del Estado”.

b. Visión de los foros desde la configuración de redes interorganizacionales voluntarias como estrategia para la coordinación de organizaciones

Para ilustrar esta otra visión de los foros (ver Chisholm, 1992), se utilizará el caso del Foro de Directores de Personal, el cual emerge bajo circunstancias específicas: el órgano rector respectivo es un fuerte referente en tanto sistema normado, pero existe una tensión entre su competencia técnica y la competencia política que implica, más allá de las normas, la discrecionalidad de las autoridades de cada jurisdicción para contratar personal.

Éste fue el primero de los foros y ha servido como modelo impulsor para los otros. Surgió como una forma de superación de la profunda crisis en la materia y para la construcción de compromisos entre los distintos actores involucrados. Para ello, en marzo del año 2002, el Instituto Nacional de la Administración Pública y la Oficina Nacional de Empleo Público de la Subsecretaría de la Gestión Pública decidieron organizar el Foro Permanente de Directores de Personal con el objetivo de crear, en una primera etapa, un espacio de encuentro, capacitación, intercambio y reflexión entre los responsables de personal de las jurisdicciones y organismos descentralizados con gente comprendida en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (Decreto N° 993/91-T.O. 1995). La coordinadora del Foro ha descrito su evolución de la siguiente forma: “La propuesta está orientada a mejorar la implantación de las nuevas líneas de acción y al fortalecimiento de la gestión de los responsables de las áreas de personal, así como a generar y consensuar propuestas de acciones encaminadas a motivar y comprometer el desempeño de las personas que trabajan en la Administración Pública Nacional” (Subsecretaría de la Gestión Pública, Oficina Nacional de Empleo Público e INAP, 2003).

Una vez puesto en funcionamiento el Foro, el espacio generado fue concebido como un producto a ser co-elaborado por todos sus integrantes, sin distinción de sus jerarquías o roles institucionales. De allí que en la primera reunión se estableció una agenda consensuada de temas o problemas a abordar, así como las características y modalidades de funcionamiento. A fin de consolidar esta intención, la sede de reunión así como la organización de cada encuentro serían compartidos con las distintas jurisdicciones u organismos que se postularan para ello. Asimismo, se acordó la generación de un foro virtual que permita un intercambio fluido y permanente entre todos sus integrantes, abriendo el accionar a los ciudadanos quienes pueden consultar las actas de cada reunión y el material utilizado. A su vez, se publican las direcciones de correo electrónico de los responsables de personal de cada jurisdicción u organismo para facilitar la realización de consultas o sugerencias.

Cada encuentro se organiza en tres fases:

Informativa: destinada a precisar los requerimientos, novedades y acciones desde/hacia la Subsecretaría de la Gestión Pública/Direcciones de Personal, a fin de transmitir de manera directa las políticas y medidas a interpretar, así como las dificultades y avances relativos.

Capacitadora: orientada a la actualización técnica en temas y problemáticas específicas a las áreas de personal, propendiendo al fortalecimiento de las competencias profesionales de todos los participantes. Para ello, han sido invitados expertos en distintas temáticas específicas.

De intercambio: en la que se proyectan actividades de interacción diagnóstica y de elaboración de propuestas de líneas de acción pertinentes.

Los encuentros se concretaron en diez reuniones durante el año 2002, ocho de ellas “ordinarias”, de cuatro horas de duración, y dos “extraordinarias”, de toda una jornada de trabajo. Se mantiene la continuidad mensual durante el año 2003.

En la sexta reunión del Foro se aplicó una Encuesta de Satisfacción, con el objeto de evaluar el trabajo realizado en los encuentros y proyectar ajustes, de ser necesarios. Las sugerencias de mejoras fueron:

- Debatir la situación actual de la gestión del personal a partir de nuevos marcos conceptuales de interpretación de la realidad.
- Trabajar detalladamente aspectos de la normativa vigente a la luz de las necesidades existentes (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, Ley de Empleo Público, Estructuras Organizativas).
- Desarrollar específicamente distintas temáticas que hacen al Sistema Nacional de la Profesión Administrativa y a la administración pública.
- Incrementar reuniones de formación/capacitación, estudios comparados y elaboración de anteproyectos para mejorar la gestión de los recursos humanos.
- Asignar mayor cantidad de tiempo para el intercambio de novedades y debates.
- Abordar temas de la gestión cotidiana del personal.

La evaluación global registró una calificación con un promedio de 8 (en una escala de 1 a 10 puntos), distribuyéndose el total de las calificaciones entre 7 y 10.

Por último, caben señalar algunas observaciones de la experiencia acumulada:

- El impacto positivo de esta modalidad provocó que rápidamente fuera adoptada para los responsables de otros ámbitos funcionales de la administración (por ejemplo: informática, compras y contrataciones, entre otros), de cuya coordinación general da cuenta el INAP.
- Se detecta no sólo una revitalización de la red formal de relaciones entre los responsables de las áreas de personal, sino también del intercambio informal y de la identificación grupal con las responsabilidades e intereses comunes y compartidos.
- Se percibe un mayor nivel de diálogo crítico y constructivo en el tratamiento de los temas y problemas, pese a que aún es fuerte la demanda hacia los órganos centrales en materia de capacitación o provisión de la información.
- Finalmente, el Foro parece ser una institución novedosa, atento a las prácticas fuertemente burocráticas y formalizadas existentes en la administración pública nacional, por lo que se ha constituido en un vehículo más del profundo cambio cultural referido para asegurar la constitución de un servicio civil basado en los principios republicanos y de mérito.

c. Visión de los foros como comunidades de aprendizaje

Esta línea teórica se advierte en la génesis y desarrollo del Foro de Responsables de Bibliotecas y Centros de Información Documental. En este caso no existe órgano rector pero es muy fuerte la identidad profesional. Esta lectura se centra en la “situacionalidad del significado” en las comunidades y en lo que representa aprender a partir del hecho de formar parte de una comunidad. Este cambio en la unidad de análisis, desde el contexto de los individuos al contexto de la comunidad, conduce a un cambio en el que se entiende el aprendizaje como “el desarrollo de una identidad como miembro de

una comunidad y llegar a tener habilidades de conocimiento como parte del mismo proceso” (Lave y Wenger, 1991).

Según los referidos autores, el aprendizaje implica participación en una comunidad; deja de ser considerado como la adquisición de conocimiento por individuos, para ser reconocido como un proceso de participación social en el que la naturaleza de la situación impacta significativamente. Esto es llamado “proceso de participación periférica legítima”, puesto que el nuevo participante, que se mueve de la periferia de la comunidad hacia el centro, llegará a ser más activo y a estar más comprometido con la cultura y, por ello, asumirá una nueva identidad. El aprendizaje es el resultado de formar parte de comunidades denominadas “comunidades de práctica” -también traducido como “comunidades de conocimiento”-, para manifestar la importancia de la actividad como nexo entre el individuo y la comunidad, así como la importancia de las comunidades para legitimar las prácticas individuales.

Desde la perspectiva de esta teoría del aprendizaje social, el significado y las identidades son construidos en las interacciones, mientras que la construcción de estos significados e identidades es influenciada por el contexto en el que se inscriben. En las comunidades de práctica no hay separación entre el desarrollo de la identidad y el desarrollo de conocimiento. Ambos interactúan recíprocamente mediante el proceso de participación periférica legítima en el contexto de esa comunidad: “Una comunidad de práctica se define a sí misma a lo largo de tres dimensiones: su empresa conjunta es comprendida y continuamente renegociada por sus miembros, el compromiso mutuo que une a sus miembros juntos en una entidad social y el repertorio compartido de recursos comunes (rutinas, sensibilidades, artefactos, vocabulario, estilos...) que los miembros han desarrollado a lo largo del tiempo para la adquisición y creación de conocimiento” (Wenger, 1998 y 2000). Tales comunidades constituyen el contexto para desarrollar una práctica como un proceso activo, dinámico e histórico de participación en la negociación de significado, en el que paralelamente se construyen las identidades de los participantes y su aprendizaje.

Para el fortalecimiento de las comunidades de práctica, Wenger propone trabajar sobre las siguientes estrategias: reuniones de fortalecimiento, la coordinación, la incorporación de nuevos miembros, y la construcción de una agenda de aprendizaje. En relación con esto último, diremos que el Foro de Directores y Responsables de Unidades de Información Documental surge y se consolida por la concurrencia de cuatro vertientes: la necesidad de formar a los directivos, la ausencia de ámbitos permanentes y adecuados donde debatir temas vinculados a la actividad, la necesidad de reconvertir los servicios por la aparición de las nuevas tecnologías de información y comunicación, y la necesidad de enfrentar la crisis.

El proceso comienza con la definición consensuada de los objetivos específicos del Foro, incluidos los de capacitación, y la identificación de los temas de interés a ser abordados en su desarrollo.

Con estos insumos iniciales se elabora una agenda tentativa de capacitación para los directores, muy específica, emergente de sus propias demandas. Para ajustarla y consensuarla se organiza un “Taller de elaboración de agenda temática consolidada en términos de capacitación”.

Como actividad complementaria se realiza una exposición sobre “Tipologías de actividades de capacitación en las organizaciones para el mantenimiento y desarrollo de competencias”, que permite, además de introducir esta perspectiva, identificar las competencias a desarrollar en las actividades de formación del Foro.

En estas actividades se debate acerca de los tipos de finalidad de la formación, clasificando los gastos según los objetivos perseguidos o, más exactamente, según la contribución que se espera de los mismos al realizar un proyecto, solucionar un problema o facilitar un cambio. En este sentido, se logra distinguir cuatro alternativas complementarias: la formación relacionada con el mantenimiento de las competencias existentes, la formación vinculada con la solución de un problema concreto, la formación

enlazada a proyectos de cambio, y la formación ligada a la evolución previsible de la profesión de bibliotecario o responsable de centros de información documental (Le Boterf, 1991).

Con la información generada en esta primera etapa, el equipo del Programa de Formación de Directivos y un comité asesor conformado por integrantes del Foro diseñan una propuesta alternativa: el denominado “Curso de Especialización en Dirección de Unidades de Información Documental de la APN (CEDID)”. El resultado esperado del CEDID es mantener, mejorar y desarrollar competencias para la gestión y transformación de las respectivas unidades. Para ellos, estas unidades de información documental -o un área de las mismas- serán el objeto de estudio del “trabajo de aplicación y evaluación” del curso. Este trabajo de aplicación y evaluación consiste en un análisis de los problemas de la unidad o área y en el desarrollo de un proyecto para superarlos. En este proyecto se deben aplicar los conocimientos y técnicas aprendidas, y aprovechar los aportes que los miembros del Foro puedan realizar en transferencia cruzada de aprendizaje.

El Foro permanente ha identificado participativamente buenas prácticas, que está compartiendo en diferentes jornadas. Ellas refieren a temáticas tales como: bibliotecas virtuales, preservación documental, implantación de modelos de calidad, entre otros. También se han incorporado como temas relevantes la seguridad en las bibliotecas y la elaboración de un proyecto de Ley Nacional de Bibliotecas y Centros de Información Documental como medio que coadyuve a la preservación de la memoria institucional y del patrimonio. De esta forma, se busca consolidar una comunidad de aprendizaje y de práctica.

El CEDID está diseñado para el desarrollo de competencias metodológicas, humanas, técnicas y administrativas a partir de los propios proyectos de acción de los cursantes. En este sentido, las actividades se proponen en el marco de una estructura de contenidos relacionados con los nuevos paradigmas de la ocupación de la comunidad de práctica, en aspectos aplicados a tecnologías de proyectos, gestión por calidad y herramientas organizacionales. En la fase final del diseño se realiza un taller con los docentes para consolidar el núcleo crítico del curso, que está conformado por ocho módulos de formación teórico-práctica, ocho talleres (que tienen como finalidad tender puentes entre la teoría, la “realidad”, y la aplicación práctica de los conceptos e instrumentos adquiridos durante la formación) y ocho reuniones del Foro que, como se ha visto, permiten reconocer e intercambiar experiencias o constituirse en seminarios de tratamiento de temas específicos. La carga horaria total es de 200 horas (128 hs. presenciales, 22 hs. de lecturas y 50 hs. correspondientes al trabajo final).

En el mes de junio de 2003, luego de haber finalizado el tercer módulo del curso y con el fin de realizar ajustes, se consultó a los participantes sobre los aprendizajes realizados y los avances logrados en torno a la elaboración del proyecto a presentar en el mes de septiembre. De acuerdo con los comentarios recogidos entre los participantes (Martínez Colomer y Nakano, 2003), puede destacarse que el intercambio de experiencias se percibe como motivador para la realización de cambios y mejoras en el área. Estos cambios van desde posicionamientos más subjetivos, actitudinales frente a la tarea y al equipo de trabajo, hasta movimientos parciales en pos de realizar mejoras concretas en las áreas. La mayoría de las respuestas referidas a la valoración de los elementos teóricos y herramientas que brinda el CEDID para la formulación de proyectos fueron mayoritariamente positivas. Esto puede estar dando cuenta de un conocimiento nuevo, o de una competencia en construcción entre los participantes. Sobre la base de la referida consulta, y debido al pedido de que haya coordinación entre proyecto y marco teórico, existiría la necesidad de una alusión más directa de los conceptos teóricos a la formulación del proyecto específico de cada participante. Razón por la cual se procedió a aportar una asistencia más cercana a cada proyecto particular desde las posibilidades que brinda el curso en su momento de taller, así como a través de tutorías personalizadas.

2.2. El papel del INAP en la construcción de “puentes” entre comunidades de práctica

La noción de “comunidad de práctica” remite a la noción de “frontera”, porque la pertenencia a una comunidad establece una diferencia entre el *afuera* y el *adentro*. A la vez, también remite a la noción de “puente”: las comunidades de práctica mantienen conexiones con otros sujetos colectivos. Sus emprendimientos compartidos están vinculados, sus miembros son a la vez miembros de otras comunidades, los artefactos y herramientas suelen estar disponibles para diversos grupos. Los puentes tienen un “alto potencial” como oportunidades de aprendizaje. Ofrecen a las comunidades la posibilidad de enfrentarse con la diferencia, experimentar una “disonancia cognitiva” entre la propia práctica y otras, contrarrestar el riesgo del pensamiento grupal atrapado en los límites de la comunidad, incorporar nuevos recursos, temáticas, lenguajes, modos de actuar, y encarar el desafío de construir un lenguaje para lograr intercambios significativos entre comunidades.

a. Las reuniones entre foros

Las interacciones entre comunidades de práctica pueden adoptar la forma de *encuentros fronterizos*, que son aquellos en los cuales algunos de los integrantes de dos o más comunidades se reúnen con el propósito de promover el intercambio de prácticas y “disparar” procesos de reflexión al interior de la comunidad propia o *prácticas fronterizas*. Algunas prácticas pueden actuar interconectando otras prácticas. Un ejemplo de ello sería cuando un equipo de proyecto -integrado por individuos de diferentes sectores de la organización- puede desarrollarse como comunidad y sus integrantes “exportan” elementos desde sus equipos de origen hacia el equipo de proyecto y viceversa. Es importante cuidar que estos equipos, a cargo de implementar prácticas fronterizas, no se transformen en grupos cerrados, ya que en tal caso perderán su aptitud para tender puentes. En el caso del Foro de Responsables de Informática surge la interacción a partir de la existencia de objetos fronterizos. Es el caso del grupo de trabajo Aplicaciones transversales, donde el distinto *software* de aplicación se constituye en objeto fronterizo al dar pie para el trabajo conjunto con miembros de los foros de Responsables de Personal, de Responsables de Gestión Administrativa, y otros. “Para que cualquiera de estos objetos fronterizos actúe como puente debe estar diseñado de forma tal que resulte apto para coordinar perspectivas. Porque así como en algunos casos puede funcionar coordinando comunidades, en otros casos puede endurecer las fronteras si las comunidades realizan lecturas parciales y desarticuladas” (Gore y Vázquez Mazzini, 2003).

Consideremos el ejemplo de la relación entre el Foro de Responsables de Informática y el de Directores de Personal a la hora de evaluar y seleccionar un *software* único o interoperable para todos los organismos públicos. En este caso, si bien es cierto que la comunidad de informáticos está claramente definida en cuanto a sus bordes, cada una de las personas conecta esa red con otras redes dentro y fuera de la organización. Lo mismo sucede con las comunidades de personal.

Reorientar la atención hacia las comunidades de práctica que operan dentro de una organización y en las redes más amplias con las que estas comunidades de práctica se vinculan, nos permite dar un paso intermedio entre el aprendizaje individual y el aprendizaje organizacional.

b. La red de facilitadores internos como puente interorganizacional entre comunidades de práctica

La facilitación de la comunicación, la comprensión y el intercambio de conocimiento requieren de un tipo de multipertenencia que consiste en transferir componentes de una práctica a otra. Algunas personas tienen la capacidad de actuar como facilitadores naturales *-brokers* (Gore y Vázquez Mazzini, 2003)- que establecen conexiones entre comunidades, posibilitan la coordinación, y ayudan así a permeabilizar las fronteras. El potencial para constituirse en *broker* es muy amplio. Sin embargo, el desempeño de este rol requiere de una serie de capacidades: la capacidad para integrar, para generar condiciones de aprovechamiento de la diversidad, para estimular la “interacción positiva” entre grupos y, a la vez, la capacidad de algunos renunciamentos para ser reconocido como interlocutor válido en

las distintas comunidades que se intenta articular. El *broker* tiene que mantener una cierta distancia y renunciar al lugar de “participante central”. De alguna manera, con respecto a los foros, el INAP “deja lugar a los otros”, “facilita” (Wenger, 2000).

Por ello, el fortalecimiento de un sistema de aprendizaje a través de la práctica de la facilitación supone prestar atención a la gente que es capaz de ejercer esta función: ¿los valora la organización?, ¿se cuenta con un lenguaje apropiado para hablar de ellos y de lo que hacen?, ¿está claro qué conexiones pueden proveer?

El Programa de Formación para Mandos Medios del INAP resultó de una acción conjunta entre el Programa de Formación de Directivos Públicos y el Programa de Formación Permanente del referido Instituto. Dicha experiencia ha sido ampliamente valorada por las dos jurisdicciones participantes - Ministerio de Economía y Producción y Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología- por lo que haremos referencia a ambos casos a partir del registro que, como buena práctica de la experiencia, hicieron los propios actores (INAP, 2003).

En el Ministerio de Economía y Producción el programa estuvo orientado a mejorar la calidad humana y técnica de los sectores medios de la estructura organizativa, y a consensuar una visión común para el conjunto de cada Dirección; contribuir a la mejora de la gestión y construir compromisos de acción futura. Esta actividad se desarrolló con base en casos prácticos sobre cuestiones que los participantes debían resolver en sus trabajos cotidianos.

La Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología comenzó a reorganizar la capacitación del personal, con la idea de impulsar un cambio que fuera promovido por los empleados de línea, es decir que sean ellos quienes generen el cambio, priorizando la capacitación orientada al fortalecimiento organizacional, y apuntando a que los agentes dispongan de más recursos en la gestión de su desempeño laboral. Esta idea se conjuga luego con el espíritu de la Resolución N° 2 de 2002¹¹ de la Subsecretaría de la Gestión Pública y, a su vez, con una propuesta que hace llegar el INAP. Se crea, en consecuencia, un equipo de facilitadores de capacitación, al que se integra el coordinador técnico de capacitación de la jurisdicción (Méndez Estévez, 2003).

Esta propuesta implicó la designación de agentes de planta permanente -con un perfil de competencias previamente acordado- para capacitarlos y dotarlos de herramientas que les permita desempeñarse como facilitadores para las actividades de formación de mandos medios. Así, se dirigió la búsqueda hacia candidatos que tuvieran formación universitaria, acreditaran capacitación o formación en temas relacionados con la conducción de equipos de trabajo, liderazgo, manejo de las relaciones interpersonales, entre otras. Se buscó que contaran con experiencia laboral como agentes del organismo, así como también experiencia en la conducción y/o coordinación de equipos o áreas de trabajo en el sector público, además de experiencia en capacitación y/o educación de adultos, especialmente en educación no formal, con comprobada capacidad de escucha y de diálogo, actitud reflexiva frente a los problemas de la práctica laboral y un compromiso con el aprendizaje personal y el de los demás.

Elegidos los candidatos en el mes de agosto del año 2002, el INAP los capacitó mediante una actividad que denominó taller de “Formación de Facilitadores en Capacitación de Mandos Medios”¹².

La conformación de estos equipos de facilitadores de capacitación viene constituyendo hasta el momento una excelente estrategia de cambio en el enfoque de la capacitación, ya que ha posibilitado una integración no tan sólo por áreas, sino transversal a la organización; ha logrado comprometer en la capacitación a los directivos, ha permitido detectar necesidades medulares de la organización y ha formado como agentes de cambio a cada uno de los participantes de la capacitación.

2.3. El análisis de casos y la institucionalización del conocimiento

El aprendizaje basado en la experiencia está muy ligado a la capacidad de las personas y equipos de reflexionar sobre los resultados y promover acciones de mejora con base en esta reflexión, es decir, requiere un proceso de inferencia a partir de la información que debe ser interpretada. A su vez, el lenguaje desarrollado mediante la conversación y el diálogo permite la interacción entre los miembros de la organización, contribuyendo a que adquieran un lenguaje común que sienta las bases para un rápido intercambio de puntos de vista que facilite la clarificación de situaciones confusas, el aprendizaje y el fortalecimiento de la comunidad de práctica. Este es un paso esencial en el proceso de institucionalización del conocimiento, es decir, la transformación del conocimiento individual en conocimiento organizativo. La memoria organizativa, entendida como la información histórica, almacenada, a la que se puede recurrir para tomar las decisiones actuales, permite recuperar y disponer de los conocimientos existentes dentro de la organización. El conocimiento institucionalizado en el sector público facilita la continuidad y mejora de los servicios al ciudadano. Presentamos a continuación, como ejemplo, la experiencia de los Talleres de Casos del Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo (Benzrihen, 2003).

El Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo debe garantizar el acceso a mecanismos de resolución de conflictos concretos a distintos actores, consumidores y empresas. La calidad del servicio que este Sistema presta al ciudadano requiere, entre otros factores, el desarrollo de las condiciones necesarias por parte de los prestadores -árbitros de consumo-, como condiciones de educación y formación apropiadas, ya que éstas afectan la calidad del producto que se brinda. Por ello, se han desarrollado desde el año 1999 los talleres de análisis de casos para Árbitros del Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo, los que surgieron como una demanda espontánea y genuina de quienes participan del Sistema.

En una primera etapa, los talleres se centraron en los aspectos procesales y de dinámica de las audiencias. Para ello se contó con la colaboración de especialistas en mediación y arbitraje, con experiencia en ámbitos distintos a los del consumo. Complementariamente, se realizaron encuentros con especialistas y funcionarios extranjeros de países donde funcionan sistemas similares, quienes compartieron su experiencia.

La metodología de los talleres de discusión de casos y procedimientos se desarrolló en cuatro momentos:

Momento 1: previo a la reunión. Adelanto de bibliografía teórica y casos a analizar por parte de los participantes, con 15 días de anticipación.

Momento 2: durante la reunión. Exposición de casos y de contenidos teóricos. El capacitador asume un rol expositivo.

Momento 3: durante la reunión. Discusión y análisis grupal de los casos. El capacitador asume un rol moderador.

Momento 4: durante la reunión. Conclusiones grupales, fijación de criterios consensuados y definición de temas a profundizar en futuras reuniones. El capacitador asume un rol de coordinador.

Participan anualmente en los talleres de análisis de casos cerca de 60 árbitros, tanto institucionales (Estado) como sectoriales (propuestos por las asociaciones de consumidores y por las cámaras empresariales).

A los fines del desarrollo sostenido de los talleres, se creó en el ámbito de la Unidad Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo un área específica de capacitación destinada a la preparación, selección del material y coordinación de dichos talleres.

A partir del año 2000 se desarrollan anualmente estudios exploratorios con el fin de optimizar el funcionamiento del Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo. A tal efecto, se utiliza una *encuesta de evaluación para árbitros del Sistema*. Se trata de un instrumento auto-administrado y anónimo con la finalidad de conocer la opinión de los árbitros a partir de su experiencia personal dentro del Sistema, considerando una serie de indicadores desarrollados *ad-hoc*. El objetivo primordial de la investigación

consiste, por un lado, en identificar temáticas que pudieran desarrollarse en los futuros talleres, y por el otro, en evaluar la pertinencia y la posibilidad de aplicación concreta de los temas tratados y seleccionados. También se aplica una *encuesta de satisfacción para usuarios del Sistema* (consumidores y empresas), de naturaleza estructurada, auto-administrada y anónima, donde se relevan los grados de satisfacción respecto a la utilización del Sistema en términos de plazos, atención dispensada, procedimientos, desarrollo de la audiencia, y nivel de recomendación. Esta encuesta es entregada a los consumidores y empresarios al concluir la audiencia de conciliación.

En líneas generales, se trata de reunir toda aquella información que permita realimentar los procesos de optimización del Sistema, generar un índice de *leading-cases* consensuados que sirvan de orientación para la tarea de los árbitros¹³, y adecuar los procesos de capacitación a los objetivos del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) y a las necesidades de los agentes que a él pertenecen.

2.4. El aprendizaje de directivos en organizaciones (ADEO)

La organización puede adquirir conocimiento a través del desarrollo interno o acudiendo a fuentes externas: patentes, licencias, *benchmarking*, acuerdos de cooperación, entre otras. La forma en que lo haga puede influir en las fases siguientes del proceso de aprendizaje. El *benchmarking* y la transferencia interna de buenas prácticas se utilizan para la transmisión de conocimiento tácito y explícito. La transferencia interna de buenas prácticas se manifiesta como una técnica muy valiosa en la gestión del conocimiento ya que ayuda a identificar, capturar, codificar y potenciar el conocimiento. Además, rompe con los paradigmas existentes y prepara a la organización para la acción, proporcionando modelos de excelencia.

Esta línea potencia y promueve el aprendizaje colaborativo en las organizaciones, y es en esencia el reconocimiento de los propios méritos e innovaciones a efectos de integrar, ofrecer y compartir un ámbito organizacional para la formación de personas que puedan transferir los aprendizajes a sus propios ámbitos laborales.

Según la página www.benchmarking.gov.uk, “*benchmarking* es, en esencia, un procedimiento que implica aprender, compartir el conocimiento y la información e implementar buenas prácticas”. Es, también, “el proceso de aprendizaje sobre la práctica de organizaciones que son líderes en un campo o están legitimadas para servir de comparación”.

El Programa de Formación de Directivos Públicos del INAP consideró que la implementación de una línea de trabajo que tome en consideración los aspectos positivos de esta perspectiva como espacio de formación para directivos, puede reportar amplios beneficios para los involucrados. Desde el punto de vista de la teoría del aprendizaje, esta forma diferente de entrenamiento se sustenta en las escuelas de aprendizaje activo, desde Dewey y Kilpatrick (ver Dewey, 1994) -quienes conceptualizaron el “proyecto como proyecto de acción”- hasta Vigotzky (1989), quien propugnó el aprendizaje ambiental y con ayudas.

Esta línea de trabajo permite la difusión y transferencia de innovaciones y requiere del espíritu colaborativo y solidario de toda la comunidad directiva del Estado. Este camino se consolidará cuando las organizaciones que han emprendido la implementación de buenas prácticas (llamadas “organizaciones emprendedoras” - OE) comprueben que, con la interacción de agentes externos, también pueden enriquecer y mejorar sus propios desarrollos.

La metodología operativa es la siguiente: el directivo responsable de una organización formula un proyecto de aprendizaje basado en las innovaciones y desempeño de la organización emprendedora, que se constituirá en ambiente de aprendizaje. Este proyecto formulado por el directivo apuntará a resolver problemáticas de su gestión, e impulsará mejoras con el aporte de quienes han *realizado* experiencias similares. El ciclo de aprendizaje se completa y consolida con la puesta en marcha del

proyecto en la propia organización de quien realiza el proceso de aprendizaje (“organización asociada” - OA).

El Programa cuenta con una base de datos de organizaciones identificadas como emprendedoras, con buenas prácticas o con nuevos abordajes de gestión. Estas experiencias se encuentran registradas en unas fichas que han sido completadas por las propias organizaciones, con orientaciones del INAP, y difundidas a través de la página del Instituto. Las prácticas presentadas en la Jornada del INAP (2003) ya citada fueron identificadas y promovidas por el Foro de Responsables de Capacitación. Lo mismo está sucediendo con todos los foros.

Ha ocurrido también que algún organismo consulte al Programa sobre la existencia de una buena práctica para resolver un problema o impulsar un proyecto dentro de la organización. Es el caso del tema *Gestión por proyectos con centro de costos*, planteado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). A partir de esta demanda, el Programa de Directivos Públicos del INAP realiza una investigación a pedido. En el caso de referencia se identifica como “organización emprendedora” a la Comisión Nacional de Energía Atómica (CONEA), que ha venido implementado esa práctica en forma exitosa desde hace cinco años. La CONEA se constituye así en ambiente de aprendizaje, y el INAP facilita la formulación y realización del proyecto entre ambas organizaciones. En este sentido, el INAP opera como un *broker* de conocimiento. Por otra parte, y sobre la base de los cambios que se han impulsado en la normativa de capacitación, el proyecto tendrá una valoración de créditos establecida de acuerdo a su formulación, tanto para el funcionario consultor (DC) como para el funcionario en proceso de aprendizaje (DR). El tiempo requerido deberá estar claramente identificado y justificado para los resultados a obtener. En los foros se ha usado la detección de buenas prácticas como una forma de promover el intercambio y la creación de conocimiento.

2.5. La formación de directivos para la gestión del conocimiento

Para comprometer a los directivos y facilitar la conceptualización de su rol, y como parte del proceso de formulación del plan institucional de capacitación¹⁴, se ha previsto una actividad de formación directiva que apoya la línea de trabajo de Planificación y Gestión de la Capacitación del INAP. Esta actividad se desarrolla con formato de taller, y se organiza en tres jornadas de cuatro horas cada una, en las que se trabaja en los siguientes objetivos específicos:

Primera jornada:

Que los directivos públicos:

- Conceptualicen y tengan en cuenta el conocimiento tácito y explícito.
- Consideren, asimismo, las dimensiones epistemológica y filosófica, el sentido personal del conocimiento tácito y su especificidad contextual, debido a las dificultades de su formalización y comunicación; que incluyan tanto los modelos mentales (esquemas, paradigmas, perspectivas, creencias y puntos de vista) como las dimensiones técnicas (habilidades, aptitudes y el saber-hacer).
 - Comparen el concepto de saber-hacer con el de competencia.
 - Consideren las dimensiones organizacionales, tecnológicas y subjetivas del conocimiento explícito o codificado; cuáles son las dificultades de codificación y cuáles las ventajas para el desarrollo y continuidad institucional en el sector público. Debatan sobre el concepto de fortalecimiento institucional.
 - Analicen la interacción dinámica entre el conocimiento tácito y el explícito, y las formas de conversión del conocimiento; reflexionen sobre las cuatro formas de conversión identificadas por Nonaka (Nonaka y Takeuchi, 1999): la socialización (de tácito a tácito), la exteriorización (de tácito a explícito), la asociación (de explícito a explícito) y la interiorización (de explícito a tácito).
 - Reconozcan técnicas y herramientas de apoyo al proceso de gestión del conocimiento, tanto las técnicas centradas en la gestión del conocimiento tácito como las de gestión del conocimiento explícito, considerando la utilización de las tecnologías de la información al servicio del conocimiento.

Segunda jornada:

Que los directivos públicos:

- Sean activos promotores del deseo de compartir conocimiento e información (tener en cuenta que comunicar es compartir).
- Reflexionen en torno a sus pautas valorativas relacionadas con el personal, cómo valoran a las personas y a sus tareas, rescatando aquellas experiencias que demuestran que, cuando se alcanzan resultados positivos, a las personas les satisface ver cómo su conocimiento es utilizado, desean ayudar a sus compañeros en la medida de sus posibilidades y quieren aprender de aquellas personas en las que creen y a las que respetan.
- Sean capaces de promover actitudes que faciliten la gestión del conocimiento: aprendizaje a través de la enseñanza y del compartir; comprensión común a través de la transmisión de vivencias; continuo intercambio y creación de nuevo conocimiento a medida que se experimenta, se comparte y se aprende; estímulo a la creación de áreas comunes de competencias (pericia); e interés a través de la reflexión sobre problemas comunes tales como la ética profesional.

Tercera jornada:

Que los directivos públicos:

- Reflexionen y propongan un proyecto de acción personal para involucrar al personal en el proceso de gestión del conocimiento, y que discutan sobre la importancia de compartir los objetivos y las decisiones en un contexto organizacional, como forma de internalización de los desafíos institucionales.
- Sean conscientes de cómo sus conductas favorecen o impulsan los procesos de gestión del conocimiento, que se basan principalmente en la creencia del compartir.
- Diseñen espacios de colaboración y reconozcan y evalúen diferentes espacios institucionales u organizacionales que permitan desarrollar relaciones de colaboración.
- Reconozcan su papel activo y necesario en crear una visión y misión compartida.
- Reconozcan y potencien las comunidades de práctica vigentes dentro de su área, interáreas o interinstitucionales, y promuevan la constitución de grupos de encuentro.
- Diseñen estrategias motivacionales que hagan visible el grado de apoyo y la importancia que le asignan a los esfuerzos que se realicen para compartir conocimiento.

Como producto final de estos talleres, los directores diseñan proyectos e iniciativas de distinto orden que promueven la creación y gestión del conocimiento al interior de sus áreas de responsabilidad. El Programa ofrece a los directores asistencia técnica en la implementación y evaluación de estos proyectos e iniciativas.

3. Conclusiones

La manera de concebir la formación desarrollada en el Programa de Formación de Directivos Públicos del INAP surge como respuesta a la profunda crisis institucional del Estado argentino en sus dimensiones políticas, tecnológicas y administrativas. Esta crisis impone la urgente búsqueda de mecanismos de reconstrucción de la relación Estado-ciudadanía, deteriorada por la abrupta visión pública sobre el resultado de las políticas para la reforma de aparato estatal. En muchos casos, estas reformas administrativas fueron herramientas orientadas a la provisión de gobernabilidad económica más que a brindar servicios públicos satisfactorios capaces de resolver desigualdades sociales y paliar el deterioro de las condiciones de vida de capas cada vez más amplias de la población.

En este sentido, el Programa de Formación de Directivos Públicos del INAP ha desarrollado líneas de trabajo que buscan desplegar el potencial de articulación de la capacitación como medio para llevar adelante reformas consensuadas y posibles, basadas en la conversión del conocimiento tácito sobre la administración pública en conocimiento explícito; en la identificación y desarrollo de comunidades de práctica y de facilitadores de procesos de aprendizaje organizacional; y en el

reconocimiento y fortalecimiento de redes institucionales, tanto a nivel interinstitucional como al interior de las propias organizaciones.

La estrategia central es la formación de directivos para la gestión del conocimiento, dado que “el aprovechamiento del capital intelectual del Estado, la colaboración interinstitucional, el aprendizaje colaborativo y la construcción de la memoria institucional no son procesos automáticos sino que implican profundos cambios culturales que deben ser promovidos y sostenidos a través de acciones formativas de visualización pues los recursos existen como tales desde el momento en que son reconocidos y movilizados” (Falivene y Silva, 2003).

El enfoque de formación de directivos propuesto tiene amplias implicancias en el funcionamiento de los sistemas de capacitación del Estado, ya que se vuelven obsoletas e inconsecuentes las actividades centradas en el “profesor dedicado a la educación de adultos”, que ofrece seminarios con títulos eufónicos, tales como retórica, gestión de tiempo, entrenamiento de la creatividad. Permite, además, superar la fase del especialista de formación que trabaja operativamente y que con un instrumental racional de detección de necesidades, cuenta con una coartada para crear una oferta amplia de cursos en función de la demanda. Se avanza, en cambio, hacia “estrategias que permiten hacer emerger a actores que privilegien su rol de asesores en materia de procesos de formación y desarrollo de la organización (...) que den ejemplo en términos de un pensamiento según criterios estratégicos” (Arnold, 1999). Cambian además las responsabilidades y los métodos de la labor de formación. Ahora, la responsabilidad recae en los mandos directivos mismos, ya que ellos saben los cambios que desean obtener, las metas a alcanzar y los procesos de aprendizaje necesarios. Los “especialistas” en materia de perfeccionamiento profesional asumen ahora una función que es, fundamentalmente, de asesoramiento y de apoyo (Arnold, 1999).

Notas

¹ Las Mesas del Diálogo estaban integradas por representantes del gobierno, las Naciones Unidas y el Episcopado, y dirigidas a convocar distintas organizaciones sociales y sectores de la dirigencia nacional. El objetivo era llegar a acuerdos sobre temas y soluciones frente a una crisis que condujo al país al alejamiento del concierto internacional por incumplimiento de sus deudas y a un extremo empobrecimiento de su población. Las primeras rondas de reuniones se realizaron durante enero y febrero de 2002.

² Sobre el particular, ver el excelente trabajo de Martínez Nogueira (2002).

³ Para esta línea de trabajo, ver Falivene (2003).

⁴ Término acuñado por Wenger (1998) y que también podría ser traducido como “comunidades de oficio” o “comunidades de quehacer”.

⁵ Llamamos “macroprocesos” a los procesos de apoyo o administrativos que, en general, cuentan con un órgano rector u oficina nacional, que soportan los procesos sustantivos de política. Los procesos de gestión son puente entre ellos.

⁶ Disponible en: http://www.sgp.gov.ar/sitio/foros/rt/main_ri.html y http://www.sgp.gov.ar/sitio/foros/rt/docs/foros_de_RRII.pdf, 20-12-2003.

⁷ Se considera una *buena práctica* a una acción institucional o realización de un proyecto que se dirija a la resolución de un problema, al logro de un objetivo, a la mejora de la gestión, a una mejor prestación del servicio o al aumento de la productividad, la calidad o la efectividad organizacional. La buena práctica se reconoce porque ha dado resultados en mejoras tangibles y sostenibles en el desempeño del organismo o de un área específica del mismo, tanto en la calidad de gestión como de prestación de un servicio. Puede ser una innovación, la mejora de un proceso, un desarrollo tecnológico, entre otros. En todos los casos se trata de experiencias novedosas que se hayan realizado o que estén en vías de realización, y que a través de diversas metodologías o tecnologías busquen un mejor desempeño de la organización, un fortalecimiento de la unidad organizativa o una prestación más efectiva del servicio.

También pueden considerarse como válidas las experiencias de cambio organizacional o de implementación de tecnologías de gestión, de formación de equipos y personal en el ámbito laboral o de aprendizaje organizacional que se considere relevante difundir, replicar, formalizar o institucionalizar en otras organizaciones.

⁸ “El primer nivel sería el de reconocimiento, que expresaría la aceptación del otro. En casos extremos, la dificultad de operar o de interactuar consiste en que no se reconoce que el otro existe (...) Hay un segundo nivel, que es el de conocimiento; luego que el otro es reconocido como par, como interlocutor válido, empieza a ser incluido en mi palabra, empiezo a necesitar el conocimiento del otro, lo cual expresa interés, quiero saber quién es el otro y entender cómo se ve el mundo desde ahí. Hay un tercer nivel. A partir del interés y del conocimiento empiezan a existir algunos episodios de colaboración (colaborar en el sentido de trabajar con [alguien]). No es una ayuda sistemática, no es una ayuda organizada sino espontánea. Hay momentos, hechos y circunstancias en que se verifican mecanismos de colaboración que empiezan a estructurar una serie de vínculos de reciprocidad; empiezo a colaborar pero espero también que colaboren conmigo. En el cuarto nivel, ya existen algunas formas sistemáticas de cooperación (cooperación: operación conjunta). Esto supone un proceso más complejo porque implica que existe un problema común. Por lo tanto, hay una problematización conjunta y una forma más sistemática y estable de operación conjunta, es decir que hay un compartir sistemático de actividades. Existe un quinto nivel, donde hay asociación, donde esta actividad profundiza alguna forma de contrato o acuerdo que significa compartir recursos” (Rovere, 1998).

⁹ Como parte del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES), la Secretaría de Políticas Universitarias organizó el “Sistema de Información Universitaria - SIU”, con la finalidad de crear un sistema universitario nacional provisto de información confiable, capaz de ser un instrumento eficaz al momento de implementar políticas y estrategias que lleven a la correcta asignación de los recursos del Estado. El Programa SIU tiene como objetivo mejorar la calidad de la información que circula en el sistema universitario nacional (universidades nacionales y Secretaría de Políticas Universitarias). Para lograrlo, pone en práctica políticas y procesos que apuntan a transformar los datos producidos por las instituciones en información confiable, íntegra y oportuna para la gestión. Desde 1996 el Programa SIU se presenta como el espacio generador de soluciones para una mejor utilización del recurso de la información, actuando asimismo como facilitador para la incorporación de nuevas tecnologías. Por otra parte, al trabajar en forma directa con las universidades, funciona como articulador comunicacional entre las distintas instituciones académicas y a su vez de estas últimas con la Secretaría.

¹⁰ Familia de metodologías elaborada y experimentada por el área de Planificación Participativa y Gestión Asociada (PPGA) de FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), por GAO (Red Gestión Asociada del Oeste), por SurCo (Red Sur del Conurbano) y por otras redes.

¹¹ Resolución SGP N° 2/2002, que establece las normas del Sistema Nacional de Capacitación.

¹² Este taller estuvo a cargo de la autora de este documento y de la Lic. Elisa Lemos. Tuvo como objetivos específicos: facilitar a los participantes los instrumentos técnicos y habilidades necesarios para llevar a cabo una gestión eficaz y eficiente de la formación en el seno de su organización, buscando la eficacia desde la generación de una idea hasta la detección de necesidades, así como en la propuesta de acciones formativas. Los facilitadores adquirieron la capacidad de reconocer competencias básicas para el desempeño del rol de conductor intermedio en el contexto de crisis que atraviesa el Estado, incorporando una visión que comprometa a los actores intervinientes en los procesos críticos de gestión y valorando la función de la conducción intermedia como articuladora de los procesos organizacionales, rescatando sus experiencias exitosas.

¹³ Las conclusiones de estos talleres constituyen una pauta orientadora, pero no obligan al árbitro a su acatamiento.

¹⁴ Ver Resolución SGP N° 2/2002, que establece las normas del Sistema Nacional de Capacitación; Resolución SGP N° 51/2003, que establece los criterios y requisitos de acreditación de las actividades

de capacitación; y Disposición INAP N° 32/2002, que reglamenta el Registro de Prestadores del Sistema Nacional de Capacitación.

Bibliografía

- Arnold, R. (1999), “Cambios tecnológicos y organizativos en la formación profesional en sociedades europeas”, en *Formación y Empresa*, Ginebra, OIT, Cinterfor.
- Benzrihen, M. F. (2003), “La experiencia del Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo”, documento presentado en la Jornada sobre la Capacitación en el Estado: Situación, Perspectivas y Propuestas, INAP, Buenos Aires, marzo, <http://www.inap.gov.ar/novedades/docs/arbitrajeconsumo.pdf>, 19-07-2003.
- Carllinni, José (2003), “El desafío de planificar/ejecutar de un modo sustentable en el Estado”, documento presentado en el Foro Permanente de Responsables Informáticos, Oficina Nacional de Tecnologías Informáticas, INAP, Buenos Aires, <http://www.inap.gov.ar/novedades/docs/Onti.pdf>, 20-12-2003.
- Chisholm, D. (1992), *Coordination without Hierarchy: Informal Structures in Multiorganizational Systems*, Berkeley, University of California Press, Capítulos 3 y 4.
- Dewey, J. (1994), *Antología socio-pedagógica: introducción crítica de Antonio Molero Pintado y M^a del Mar del Pozo Andrés*, Madrid, CEPE (Clásicos del Pensamiento N° 9).
- Díaz Lázzari, I. y Cortiñas, M. (2003), “La experiencia en el programa formación de mandos medios en el Ministerio de Economía y Ministerio de la Producción”, documento presentado en la Jornada sobre la Capacitación en el Estado: Situación, Perspectivas y Propuestas, INAP, Buenos Aires, 27 de marzo, <http://www.inap.gov.ar/novedades/docs/mandosmedios.pdf>, 19-07-2003.
- Falivene, G. (2000), Trabajos desarrollados durante la II Cátedra Virtual CLAD UNESCO: Redes Interorganizacionales y su Gerencia en la Administración Pública, julio-noviembre, mimeo.
- _____ (2003), “Cooperación académica en el programa de formación de directivos del Instituto Nacional de la Administración Pública”, 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.
- Falivene, G. y Silva, G. M. (2003), “La formación de directivos para la gestión del conocimiento en las organizaciones públicas”, documento presentado en II Congreso Argentino de Sociedad, Gobierno y Administración: Reconstruyendo la Estatalidad: Transición, Instituciones y Gobernabilidad; Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Córdoba, 27 al 29 de noviembre, <http://www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso2/Silva-Falivene.pdf>, 10-02-2004.
- Fleury, S. (2002), “El desafío de la gestión de las redes de políticas”, en *Instituciones y Desarrollo*, Nos. 12-13, Barcelona, diciembre, http://www.iigov.org/revista/?p=12_09, 17-12-2002.
- Gore, E. y Vázquez Mazzini, M. (2003), “Aprendizaje colectivo y capacitación laboral”, Buenos Aires, marzo. Versión actualizada del documento “Construcción social del conocimiento” presentado en el XIII Congreso Nacional de Capacitación y Desarrollo, Asociación de Desarrollo y Capacitación de la Argentina, Buenos Aires, diciembre de 2002.
- Gurmendi, M. L. (2003), Sistema de información universitaria, <http://www.siu.edu.ar/inicio/portada.asp>, 19-07-2003.
- INAP (2003), “Ponencias de los paneles de experiencias: buenas prácticas en la capacitación del sector público”, documentos presentados en la Jornada sobre la Capacitación en el Estado: Situación, Perspectivas y Propuestas, INAP, Buenos Aires, 27 de marzo, <http://www.inap.gov.ar/novedades/main.htm>, 19-07-2003.
- Kaufman, E. (2003), El foro transversal de responsables informáticos: crisis, burocracia, redes y gobierno electrónico en la Argentina, Santiago, FLACSO, mimeo.

- Lave, J. y Wenger, E. (1991), *Situated Learning-Legitimate Peripheral Participation*, New York, Cambridge University Press.
- Le Boterf, G. (1991), *Cómo invertir en formación*, Barcelona, Ediciones Gestión 2000, pp. 64-70.
- Logan, R. K. (1995), *The Fifth Language: Learning and Living in the Computer Age*, Toronto, Stoddard.
- Martínez Colomer, A. y Nakano, S. (2003), Ficha de evaluación; documento interno, Buenos Aires, INAP. Dirección del Sistema Nacional de Capacitación. Programa de Gestión de Calidad de la Capacitación, mimeo.
- Martínez Nogueira, R. (2002), “Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 24, Caracas, octubre.
- Méndez Estévez, D. (2003), “Los facilitadores de capacitación, una excelente estrategia de cambio en el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología”, documento presentado en la Jornada sobre la Capacitación en el Estado: Situación, Perspectivas y Propuestas, INAP, Buenos Aires, 27 de marzo, <http://www.inap.gov.ar/novedades/docs/facilitadores.pdf>, 19-07-2003.
- Misino, M. Florencia (2002a), “Informe sobre las mesas del diálogo argentino”, Buenos Aires, INAP (Documento de Trabajo N° 1/02). Programa de Formación de Directivos Públicos.
- _____ (2002b), “Informe: diagnósticos de capacitación en la administración pública nacional”, Buenos Aires, INAP (Documento de Trabajo N° 2/02). Programa de Formación de Directivos Públicos.
- Mintzberg, H. (1973), *The Nature of Managerial Work*, New York, Harper and Row.
- Morán, A.; Falivene, G.; y García Acosta, A. (2003), “Experiencia de gestión participativa: formación por competencias de directores de bibliotecas y centros de documentación de la APN”, documento presentado en la Jornada sobre la Capacitación en el Estado: Situación, Perspectivas y Propuestas, INAP, Buenos Aires, 27 de marzo, <http://www.inap.gov.ar/novedades/docs/forobibliotecas.pdf>, 20-12-2003.
- Nonaka, I. y Takeuchi, H. (1999), *La organización creadora de conocimiento: ¿cómo las compañías japonesas crean la dinámica de la innovación*, México, Editorial Oxford Press, pp. 61-103.
- PNUD (2002), Dialogo argentino: documentos preliminares sobre las mesas sectoriales, <http://www.undp.org/ar/scripts/zope.pcgi/PNUD/dialogo-argentino>, 04-03-2002.
- Rovere, M. (1998), Redes en salud, www.rosario.gov.ar, 17-12-2002.
- Subsecretaría de la Gestión Pública (2003), Foros de la administración pública nacional, <http://www.sgp.gov.ar/sitio/foros/main.html>, 20-12-2003.
- Subsecretaría de la Gestión Pública, Oficina Nacional de Empleo Público e INAP (2003), Foro Permanente de Directores de Personal, <http://www.inap.gov.ar/novedades/docs/Personal.pdf>, 20-12-2003.
- Vigotzky, L. S. (1989), *Obras completas*, La Habana, Pueblo y Educación, Tomo 5.
- Wenger, E. (1998), “Communities of Practice: Learning as a Social System”, en *The Systems Thinker*, Vol. 9 N° 5, Waltham, <http://www.co-i-l.com/coil/knowledge-garden/cop/lss.shtml>, 04-03-2002.
- _____ (2000), “Communities of Practice and Learning Systems”, en *Organization*, Vol. 7 N° 2, Los Angeles, pp. 225-246.

Legislación citada:

- Disposición INAP N° 32/2002 del 06-08-2002: reglamenta el Registro de Prestadores de Capacitación.
- Resolución SGP N° 2/2002 del 06-08-2002: establece la normas del Sistema Nacional de Capacitación.

- Resolución SGP N° 51/2003 del 26-05-2003: establece los requisitos de acreditación de las actividades de capacitación.

¿Burócratas e innovadores?*

Gloria Torres

Presentación

La experiencia que acá se presenta fue realizada por funcionarios públicos chilenos, entusiastas y de espíritu tenaz, como los 1.700 funcionarios municipales que soñaron y se movilizaron con el Concurso de la Innovación Municipal, diseñado y ejecutado a contrapelo de la lógica burocrática.

Lo que se cuenta no es sorprendente, es natural. Es lo que vienen diciendo desde hace años los expertos en gestión de todas las latitudes; desde Maslow, el motivador, hasta el muy reciente Jim Collins. Las instituciones las hacen las personas: sus líderes que permiten y estimulan, sus trabajadores que resuelven los problemas cotidianos con realismo y pasión. Y en el anonimato.

Es lo que descubrieron hace décadas los japoneses con sus “círculos de calidad” que permiten a ignorados empleados de cualquier unidad empresarial, sentarse a analizar con sus pares dónde están las “pérdidas” en el proceso productivo y, luego, proponer mejoras simples pero efectivas. Desde abajo hacia arriba. Con el apoyo de la alta gerencia. De la práctica extendida de los “círculos de calidad”, los japoneses extrajeron un torrente de innovación durante los ochenta, sólo detenido por las dificultades macroeconómicas del mítico país.

¿Quién de nosotros no ha tenido la oportunidad de conversar con “burócratas innovadores” de formal cuello y corbata, gestos austeros y aire ceremonial? Y, ¿por qué hacen bien su trabajo, pese al entorno restrictivo? “¿Por qué está usted aquí?” hemos preguntado. “Porque tengo puesta la *camiseta* municipal”, suele ser una de las tantas respuestas parecidas. Puro motivo, pasión y valores frente a malos sueldos y débiles recompensas.

1. Antecedentes

Desde los años noventa, el gobierno de Chile impulsa la descentralización y la modernización del Estado como objetivos prioritarios de su gestión. De este modo, las administraciones municipales¹ adquieren creciente relevancia como unidades básicas de gestión desde las cuales se estructuran procesos de desarrollo local integral.

El Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere), es el encargado de promover este proceso. Desde 1994, mediante un acuerdo préstamo del Banco Mundial, la Subsecretaría mantiene en operación el Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal (Profim), destinado a reforzar la capacidad de gestión de las municipalidades, administrar más eficientemente el territorio comunal y proveer servicios a su población, constituyéndose en agentes activos del desarrollo local. Entre las principales materias objeto de fortalecimiento institucional están la planificación local y municipal, la gestión financiera, el desarrollo organizacional y la adquisición de tecnología informática (Subdere, 1999).

Al igual que en la mayoría de los programas gubernamentales, el Profim actúa mediante un modelo tradicional donde los “tomadores de decisiones” del nivel central de gobierno manejan, transfieren y utilizan importantes recursos. Las normativas que rigen el Programa son bastante rígidas, independiente de la voluntad de las partes involucradas. Por esta razón, los funcionarios encargados de operar y supervisar tienen pocas posibilidades de incidir sobre las “reglas del juego” (Méndez, 1999). Los funcionarios públicos municipales, considerados “beneficiarios” del proceso de modernización, sólo participan de modo instrumental durante el desarrollo de las diversas etapas de los proyectos.

La experiencia que se describe a continuación -el Concurso “Creatividad e Innovación para Funcionarios Municipales”- surge dentro del modelo burocrático tradicional y en el contexto del

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

Profim. Quienes la articularon son los mismos que están a cargo de la supervisión de este Programa. En palabras de una funcionaria del Programa: “Cuando los funcionarios del Profim bajábamos a las municipalidades, a menudo escuchábamos reclamos de los funcionarios. A veces su actitud era bastante hostil. Al principio lo considerábamos parte de las resistencias a un cambio y sin duda gastar dineros en gestión era un cambio notable frente a lo que se venía haciendo”.

No obstante esa resistencia de los funcionarios municipales frente a los técnicos del nivel central, la aproximación entre ambos, una vez que se establecen relaciones de confianza entre ellos, ha permitido evidenciar una diversidad de experiencias innovadoras y creativas en los municipios que, siendo lícitas, permanecen ocultas para los niveles central y regional por ser consideradas poco convencionales. En general, estas prácticas están orientadas a resolver problemas comunitarios pero quedan opacadas en la cotidianidad municipal por el temor de los funcionarios responsables de haber incurrido en conductas que eventualmente pudieran haber infringido las normas establecidas.

Al parecer, las acciones de modernización y fortalecimiento impulsadas desde el nivel central de gobierno no poseen la flexibilidad necesaria para captar ese potencial y brindarles un espacio efectivo de canalización (Torres, 2003). Esto, sin duda, limita la criticidad e iniciativa de los diferentes actores de la gestión municipal reduciendo su capacidad de incidir e innovar para generar un servicio de mejor calidad.

En estas circunstancias, a medida que se consolidaba la relación de confianza entre los expertos del nivel central con los funcionarios municipales se evidenciaba la necesidad de generar transformaciones en la cultura municipal, las cuales debían gestarse gradualmente a partir de sus propias prácticas cotidianas. Cada vez adquieren mayor fuerza afirmaciones como “sólo micro cambios transmitidos de boca en boca pueden poco a poco suscitar las transformaciones de actitudes, de comportamientos, de climas organizacionales, de relaciones en los grupos y entre las personas” (López y Gadea, 2000).

De este modo, se revalorizan las “buenas ideas” de los funcionarios municipales para mejorar la gestión pública local, en particular mediante el acercamiento a la comunidad. Sin embargo, en la realidad chilena, al no existir vías institucionales que permitan canalizar tales ideas, ellas quedan confinadas en su lugar de origen, con lo cual se pierde la oportunidad de reflexionar y generar aprendizajes horizontales para optimizar la gestión pública en el nivel local.

Este vacío fue el punto de partida para la creación del Concurso de Innovación Municipal por la Subdere, dirigido específicamente a los funcionarios y no a la organización municipal misma. En este concurso compiten funcionarios con “buenas ideas” de proyectos de mejoramiento de la gestión pública local, que tengan un costo menor o igual a tres millones de pesos (equivalente aproximado a cuatro mil dólares de la época). Los incentivos consisten, por una parte, en el apoyo institucional y financiero para la ejecución del proyecto, y por otra, en el acceso a una “pasantía” para los funcionarios ganadores del concurso, a fin de conocer nuevas experiencias y compartir con otros innovadores municipales.

En la segunda fase de ejecución del Programa de Fortalecimiento Municipal (Profim) se inició experimentalmente esta línea de “innovación”. No obstante, en el mismo nivel central se presentaron resistencias, por cuanto no se contaba con instrumentos o argumentos técnicos fiables que permitieran justificar la inversión de los recursos que el esfuerzo requiere. En concreto, dada la naturaleza y lo novedoso del concurso, no se tenía una base para definir el número de proyectos que se podrían presentar, ni los criterios para determinar el carácter “innovador” del proyecto, ni tampoco sobre quién recaería la responsabilidad de la ejecución del proyecto en cuestión.

Tras las resistencias a la iniciativa representada por el concurso, estaba el argumento del riesgo. Sin un estudio de factibilidad no se podían contrarrestar técnicamente los cuestionamientos que surgían respecto a la implementación del concurso y, por tanto, el sustento financiero al mismo quedó inmediatamente vetado. El equipo técnico que propuso el concurso casi fue derrotado, y lo habría sido

de no ser por el entusiasmo y apoyo financiero que la idea encontró en la región de Aysén y por la voluntad política de la máxima jerarquía de la Subdere en la época.

2. Experiencia pionera

La experiencia pionera del Concurso de Innovación Municipal surgió en la región de Aysén durante el año 2000. Se realiza un llamado en las diez comunas de esa región austral para que los funcionarios presenten ideas para mejorar la gestión municipal. El resultado de este primer concurso es excelente, habida cuenta de la respuesta masiva de los funcionarios, la diversidad y calidad de los proyectos y la disposición para ejecutarlos de parte de las autoridades regionales y municipales.

En esta primera experiencia participa el 47% de los funcionarios municipales de la región, con un total de 64 proyectos innovadores. Así, tanto el gobierno regional de Aysén como la Subdere verifican la alta motivación y clara predisposición de los funcionarios para desarrollar nuevas formas y métodos de “hacer las cosas” al interior de su institución, y por tanto, de entregar soluciones novedosas a la ciudadanía.

Para la selección y elección de los proyectos se conforman jurados regionales integrados por el Intendente y actores regionales como universidades, consejeros regionales, empresa privada, asociaciones municipales y de funcionarios.

Los ganadores de cada comuna viajaron a Santiago y a la región de Valparaíso, y fueron recibidos en el palacio de gobierno. Más del 80% de los ganadores no conocían la capital del país.

Un caso emblemático es el de los funcionarios de Guaitecas, una pequeñísima isla al sur de Chile, a la cual se llega después de un viaje de treinta y siete horas en lancha. Dada esta circunstancia, los encargados del concurso no logran llegar a la localidad y es necesario informar a través del radio, omitiéndose el hecho de que había una premiación para los funcionarios ganadores. No obstante esto, en Guaitecas se postula un proyecto correspondiente a dos bodegueros. Los funcionarios fueron seleccionados, junto con otras catorce personas, y resultaron ganadores de un viaje a Santiago y Valparaíso donde conocieron diferentes experiencias municipales.

3. Concurso Innovación en Gestión Municipal “Mejorando el servicio, innovando en la gestión”, 2001

Tras los excelentes resultados de la experiencia piloto de Aysén, surgió el concurso municipal “Mejorando el servicio, innovando en la gestión”. Una vez superadas las dudas respecto a la respuesta de los funcionarios municipales, la pregunta fue ¿cómo invitar a desarrollar la creatividad municipal desde una Secretaría del Ministerio del Interior?

Era la primera vez que desde un organismo del Estado central se invitaba a los funcionarios municipales a presentar ideas para mejorar la gestión local. Se trataba de una invitación singular dado que poseía características formales pero, a la vez, intentaba establecer una intimidad con el trabajador público local. Se quería llegar al nivel de las emociones que motivan e involucran a las personas, incrementando sus confianzas y reduciendo sus temores. Se tenía la certeza de que “... era inútil intentar involucrar a los funcionarios sólo a través de mensajes verbales, más aun, formales; era necesario que tales mensajes estuvieran acompañados de una verdadera transmisión de sentimientos, (...) los funcionarios tendrían que percibir el mensaje en el mismo nivel donde sufrían el problema” (Hernández, 2003).

El lanzamiento nacional del concurso coincidió con la discusión de la modificación legal que flexibiliza la contratación de personal municipal por la autoridad edilicia. Esto podía estimular, pero también limitar el buen desarrollo de la iniciativa, por la posibilidad de que tal medida incrementara los temores de los funcionarios respecto a su estabilidad laboral².

No obstante, la convocatoria se realizó y los encargados del concurso debieron enfrentar sus propios miedos e incertidumbres: dado que se trataba de una iniciativa del nivel central de gobierno, se

enfrentarían prejuicios como la falta de transparencia, la escasez de recursos o un apoyo institucional y administrativo insuficiente para hacer viable esta nueva práctica.

En estas circunstancias, se decidió identificar y expresar abiertamente los temores de los encargados nacionales del concurso, lo que tuvo un efecto inmediato en los equipos regionales, uno de cuyos reclamos permanentes frente a la Subdere era el abuso de su poder.

La experiencia anterior permitió validar, en nuestra propia práctica, lo que sabemos por teoría sobre la importancia de trabajar con las personas a partir de sus emociones. Ello sobre todo en este caso, considerando que “el miedo es inherente a la cultura burocrática. Se tiene miedo a decir lo que se piensa o a probar cosas nuevas. Se tiene miedo de recibir críticas o de cometer errores (...) el mejor antídoto para ese miedo invisible es la información” (Osborne y Plastrik, 1998).

Para nuestra cultura formalista, no es un asunto menor insistir en la utilidad de desarrollar modalidades de trabajo que nos permitan apelar al cambio desde aquello que Humberto Maturana ha llamado el “emocionar”.

Hoy sabemos que incluso la ética no tiene tanto que ver con la razón como con la emoción; tiene que ver con la preocupación por las consecuencias de las propias acciones sobre los otros. En palabras de Maturana (1995), “en nuestra cultura usamos la razón para negar u obscurecer nuestras emociones y valorar nuestra conducta como si estuviésemos fuera de ellas, con argumentos racionales que justifican nuestras cegueras ante los otros y nosotros mismos”.

Desarrollo del concurso. La primera tarea del equipo a cargo del concurso fue definir el concepto de *innovación municipal* que permitiera delimitar el tipo de proyectos que se ejecutarían. En este contexto, se propuso que “una idea novedosa es aquella que resuelve un problema social importante para un número significativo de personas, que invita a ser replicada y que logra el respaldo institucional necesario para ejecutarse”.

Con esta premisa, a través de coloridos afiches y formas afectivas de llegada -por ejemplo, un excelente film en el que hablan los funcionarios de las regiones más apartadas-, se convocó formalmente a los funcionarios municipales de los estamentos profesional y administrativo a participar de modo individual o en equipo (un máximo de tres personas) en el Concurso de Innovación en Gestión Municipal “Mejorando el servicio, innovando en la gestión”, 2001.

Las bases del concurso estipulaban que las ideas de proyectos debían presentarse en dos áreas temáticas: calidad de atención al usuario y fortalecimiento de la ciudadanía. El costo de la ejecución de los proyectos no debía superar los cuatro mil dólares (cerca de tres millones de pesos de la época). El premio al equipo ganador consistía en apoyar la ejecución del proyecto en el municipio respectivo. Además, se ofrecían incentivos mediante pasantías de perfeccionamiento internacional y nacional, que permitirían a los ganadores conocer nuevas experiencias y compartir con otros innovadores municipales.

Los grandes aliados del concurso fueron los funcionarios de los trece gobiernos regionales, quienes se organizaron, realizaron amplias convocatorias e identificaron y prepararon a los jurados. Lo más notable es que obtuvieron y destinaron recursos regionales para garantizar la ejecución de tres (o más) proyectos en cada región. Mediante este esfuerzo se estimuló la participación de entidades privadas de la región, como asociaciones de empresarios y uniones comunales de juntas vecinales, las que integraron los jurados de selección de los proyectos en las regiones.

Efectos en la entidad pública creadora del proyecto. El Concurso de Innovación Municipal no dejó indiferente a la propia Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, y para algunos abrió la posibilidad de un aprendizaje, toda vez que su práctica implicó apartarse del paradigma burocrático clásico.

El equipo a cargo del concurso tenía un carácter transversal, ya que no se trató de una estructura permanente de la organización. Por otra parte, el espacio central de toma de decisiones se abrió y amplió mediante la participación de los trece responsables regionales, lo cual incrementó su incidencia

directa al ejercer ellos su capacidad de propuesta y negociación.

Por momentos, el proyecto adquirió las características de “causa social”, motivando y sumando personas mediante la generación de instancias informales de acción. Una de las características desarrolladas fue la flexibilidad para actuar. De hecho, un equipo de trabajo final se constituyó para hacer viable el concurso -ante la necesidad institucional de cumplir con los objetivos establecidos- pese a los limitados recursos financieros existentes. Así, se buscaron e incluyeron nuevos apoyos que surgieron por el interés generado en ser parte de la experiencia. Al final, el equipo incorporó a dos alumnos en práctica, y a dos voluntarios, y se hizo necesaria la incorporación de cuatro monitores a jornada parcial.

En relación con el modelo burocrático tradicional, se puede concluir que si bien no se superaron algunas normas rígidas -por ejemplo, las pautas de evaluación de los proyectos, las bases de las convocatorias-, la toma de decisiones fue abierta constituyéndose una asamblea de gobiernos regionales al estilo del modelo de Mintzberg (citado por Méndez, 1999).

Recursos involucrados. El concurso constituye una iniciativa de bajos recursos. En total no supera los cuatrocientos mil dólares, de los cuales la mitad es aportada por los trece gobiernos regionales para la ejecución de los proyectos y la Subdere se hace cargo del resto. A modo de referencia, digamos que el Profim, durante toda su ejecución, ha realizado una inversión a favor de los municipios cercana a treinta y cinco millones de dólares.

El bajo costo de la inversión en el concurso, en vez de ser una oportunidad, en cierta medida operó como un obstáculo para su ejecución misma. Desde el aparato central del Estado había un cuestionamiento respecto al posible *trade-off* entre la relevancia de un proyecto y su bajo costo. Sin embargo, cada día hay mayor conciencia de la necesidad de favorecer de manera descentralizada la ejecución de proyectos más flexibles en el análisis y aprobación de recursos, sobre todo para programas que están probando nuevas modalidades, que buscan innovar (Mac Clure, 2002).

4. Resultados: más allá de lo esperado

A priori, y sin duda negativamente influido por el paradigma del burócrata clásico y las resistencias encontradas, el equipo del concurso tenía expectativas de resultados optimistas pero limitados. No obstante, éstas fueron ampliamente superadas respecto a la acogida y participación que tuvo, a la motivación de los funcionarios para participar, y la liberación de recursos que hicieron factible la iniciativa. Por tratarse de una convocatoria abierta a todos los funcionarios, es interesante tener referencias del perfil de los funcionarios que participaron. Sin duda, los intereses, motivaciones y características de los participantes adquieren una significación especial. A continuación se presentan algunos de los principales hallazgos.

4.1. Perfil de los participantes

Participación de funcionarios. Una vez recibidos los proyectos, se constató que, del total de municipios del país (341), se logró una participación del 80% en las trece regiones, que presentaron sus ideas innovadoras a través de 825 proyectos.

En la fase de convocatoria, 7.500 funcionarios participaron voluntariamente en los talleres comunales realizados en 317 comunas del país. De este total, 118 ganadores obtuvieron pasantías de perfeccionamiento: 32 fueron al extranjero (España y Francia) y 86 a las regiones de Antofagasta, Valparaíso, Los Lagos y Aysén.

Del total de participantes, el 38% proviene de municipios urbanos, el 35% de municipios rurales y el 27% de municipios mixtos, lo que demuestra una homogeneidad en la respuesta municipal frente a la convocatoria.

¿Quiénes son los funcionarios que participan? Los funcionarios participantes en el concurso se caracterizan por lo siguiente:

- Según la edad: en general se trata de adultos jóvenes con un promedio aproximado de 36 años de edad.
- Según el sexo: la participación fue levemente mayor en las mujeres (52%) que en los hombres (48%). Un dato interesante es que de los 118 ganadores el 74% fueron mujeres.

Otro dato significativo es que la mayoría de los participantes trabaja en municipios de las comunas de menores ingresos del país. Así, en los diez municipios más pobres del país, la participación fue del 48% de los funcionarios.

En los diez municipios más ricos sólo participó el 1% de sus funcionarios.

Por ejemplo, de la Municipalidad de Santiago, que encabeza la lista de los municipios con mayor ingreso, participó un solo funcionario de un total de 2.221. De la Municipalidad de Tortel, que encabeza la lista de los municipios con menor ingreso, de un total de diez funcionarios participaron nueve, con siete proyectos (Subdere, 2000).

Respecto a su procedencia, en el concurso participaron funcionarios de todos los niveles, tanto técnico como administrativo. Fue interesante observar que en la articulación de las ideas para la elaboración y generación de proyectos se logró romper barreras tradicionales, según las cuales los técnicos constituyen un núcleo separado de los funcionarios administrativos.

Tipo de cargo de los participantes

Cargo	Porcentaje
Directivos	33%
Administrativos	32%
Profesionales	28%
Otros sin datos	7%
Total	100%

Fuente: (Subdere, 2002).

En la iniciativa se logró una participación transversal y abierta de toda la organización municipal, estructurada, además, en grupos de composición mixta. Un dato especial es que el 23,7% de los proyectos fue elaborado por asistentes sociales, y un 20 % por secretarías. La explicación que se encontró a este dato radica en su mayor cercanía con los problemas de la gente.

Tiempo de trabajo en instituciones. Los funcionarios que se presentaron en el concurso se caracterizan por ser trabajadores públicos de “carrera funcionaria”, con un promedio de diez años en su municipalidad u otra aledaña. En todo caso, éste es un dato sesgado debido a que en la mayoría de las Bases Administrativas del Concurso, elaboradas por cada gobierno regional, se excluía la participación de los funcionarios que no estuvieran dentro del régimen de contratación de “planta” o “contrata”.

4.2. Motivación a la participación en el concurso

La principal razón que impulsó a los funcionarios municipales a participar en el concurso fue su necesidad de reconocimiento. Es decir, la necesidad de ser identificados como personas innovadoras. En este sentido, todas las personas entrevistadas aludieron razones de significado y de sentido para su participación en el concurso. Muchos funcionarios ven en él la oportunidad de ser escuchados y captar recursos frescos, que de otra forma no tendrían para ejecutar sus proyectos.

En el análisis de las entrevistas, sobresale el que un punto en común de los funcionarios involucrados es su vinculación directa con la comunidad, ya sea por medio del trabajo actual o por experiencias anteriores. El contacto permanente es la fuente principal de ideas para solucionar los problemas. En este sentido, el concurso de innovación opera como aliciente al sentido de servicio a la comunidad. Ejemplo de ello es lo que plantea Francia Leal, ganadora del segundo lugar en la región de La Araucanía, Comuna de Lonquimay, con el proyecto “Recibiendo a los amigos”: “al principio

teníamos otra idea, pero nos planteamos el problema de que la gente llega casi de noche al municipio con hasta 15°C bajo cero, pura nieve y tienen que recorrer 40 kilómetros. De ahí nació la idea del casino, el comedor de acogida...”

El estudio de casos es concluyente en el sentido de señalar que todos los funcionarios se sintieron capaces de realizar un proyecto en beneficio de la gente. Es así que, incluso sin consultarles antes si eran útiles o no, los proyectos ejecutados han logrado plena aceptación de la comunidad, lo que podría significar que la percepción de los funcionarios fue certera (Subdere, 2003).

Otro aspecto sugerente es que algunos funcionarios declaran que no fue el concurso el que los llevó a pensar en un proyecto, sino que aquél fue la vía para ejecutar una idea que ya tenían (Molina, 2001), lo que se aprecia en la siguiente respuesta: “Yo siempre estoy pensando en nuevos proyectos, éste lo tenía guardado... Ahora tengo una nueva idea respecto a que el Municipio pague la mitad de la deuda de los morosos del servicio de agua para que ellos queden automáticamente inscritos en el subsidio” (funcionaria de la Municipalidad de la Comuna Calle Larga, ganadora con el proyecto “El Municipio Todo Terreno”).

4.3. Modalidades de participación y situación de los no elegidos

Sorprende el hecho de que, en la mayoría de los casos, los funcionarios se agrupan para participar. Se devela un tipo de funcionario que recluta a otros para hacer viable una idea, lo que se ve reflejado en la respuesta de una funcionaria cuando se le preguntó por qué presentó el proyecto en equipo: “Yo puse una parte, la de los números, pero mi compañera tenía la idea, pero le faltaba esa dimensión” (Ana García, funcionaria de la Municipalidad de San José del Maipo, ganadora con el proyecto “Agenda Interactiva”).

Los funcionarios declaran que iniciaron su “idea” acumulando datos, realizando un trabajo asociativo, procesando distinta información. En este sentido, del total de proyectos presentados, dos tercios son elaborados en equipos, lo que evidencia que el concurso estimula el trabajo interdisciplinario e interdepartamental (entre diversas unidades de la estructura municipal).

¿Qué pasará con los “no ganadores”? ¿Cómo será su reacción ante la frustración de sus expectativas? Fueron preguntas inquietantes desde el comienzo del concurso. Para hacerles frente se realizó un estudio exploratorio (a través de dos alumnos en práctica) que abarcó a todos los participantes no ganadores de cuatro regiones del país (Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo). Fruto de esta indagación se evidencia, por una parte, la valoración positiva que los funcionarios tienen de la “anotación de mérito”³, y por otra, que ellos, independientemente del concurso, una vez organizados con su idea, habían ejecutado proyectos por su propia cuenta.

Efectivamente, por petición de la Subdere a los alcaldes, todos los funcionarios que presentaron proyectos recibieron una anotación de mérito en su hoja de vida institucional. Este gesto administrativo fue recibido como “el mejor de los reconocimientos, algo que quedará anotado para siempre”. De este modo, todos los funcionarios que participaron resultaron ganadores.

Por otra parte, en un estudio realizado en cuatro regiones con ocho proyectos ganadores, hubo un hallazgo sorprendente y extremadamente valioso: se encontró que otros cinco equipos adicionales participantes en el concurso y que no habían ganado, igualmente realizaron sus propios proyectos, financiados con fondos municipales y privados.

Esto estaría indicando que el concurso desencadenó innovación y, con ello, la energía para hacer gestión de parte de los autores de las ideas, quienes encontraron los modos de obtener recursos y llevar a cabo de manera exitosa sus ideas. El fenómeno que se pudo constatar lo expresa muy bien Carlos Vignolo, quien analiza en detalle lo que llama el “desencadenamiento de la innovación”. La idea fuerza compartida es que la innovación no requiere ser desarrollada, sino “des-encadenada” de los paradigmas, prácticas culturales y estados de ánimo que la “encadenan” (Vignolo, 2002).

Sin duda, el concurso de ideas, por su carácter y modalidad, generó un proceso en el que el

funcionario tuvo la oportunidad de unir la rutina con sus sueños de servidor público, dando origen a ese “des-encadenamiento” que operó como una verdadera cascada de vitalidad para elaborar nuevas propuestas, incluso las que no fueron premiadas.

5. Características de los proyectos presentados

En general, los proyectos ganadores del Concurso de Innovación Municipal 2001 poseen ciertas características comunes en cuanto a los temas abordados y su significado.

5.1. El área temática

La identificación del área temática de los proyectos es relevante porque constituye, de hecho, una consulta realizada a funcionarios del 80% de los municipios del país acerca de los problemas que consideran relevantes y las propuestas de solución. En este sentido, del total de proyectos ganadores, el 75% corresponde a innovaciones en la calidad del servicio, el 18% a promoción de la ciudadanía, y el 7% restante a una mezcla entre ambos.

Tipo de proyectos presentados	
Área	Porcentaje
Calidad del servicio	75%
Ciudadanía	18%
Mixta	7%

Fuente: Subdere, 2002.

Respecto al problema relevado por los funcionarios, se identificó como tema la “distancia” existente entre el municipio y la comunidad. Una lectura de los objetivos de los proyectos ganadores refleja las distintas formas en que los funcionarios interpretan esta distancia, la cual obedecería, en primer lugar, a la calidad deficiente de la información. A su juicio, también influyen la lejanía física y problemas de transporte, la infraestructura de las salas de espera y la falta de conciencia ciudadana. Tales son los principales déficit que los proyectos proponen solucionar, como puede verse en el cuadro siguiente:

Tipo de soluciones que ofrecen los proyectos	
Contenidos	Porcentaje
Mejorar la información	48%
Municipio a terreno	17%
Mejorar salas de espera, atención	17%
Desarrollo ciudadano	18%

Fuente: Subdere, 2002.

Cabe resaltar que el Profim no tenía detectado este problema, sintetizado en la noción de “distancia entre el municipio y la comunidad”, por lo que no generaba apoyo para proyectos de este tipo. Actualmente, para los 100 municipios más pobres del país se han abierto apoyos para fortalecer la comunicación entre la comunidad y el municipio, lo que demuestra la efectividad del concurso como detector de los problemas reales de la comunidad⁴.

5.2. Significados de la innovación

Al confrontar el significado que los funcionarios entrevistados le otorgan a la palabra “innovación”, se constata que hablan indistintamente de modernización, creatividad, innovación, cambio, futuro. En general, se usa como un “concepto comodín” y, por lo tanto, pierde su sentido diferenciado. Al término

“innovación” se le asigna una connotación positiva o neutral que no produce rechazo en el discurso técnico-administrativo. Sin duda, esto facilitó que los funcionarios se sintieran convocados sin que hubiera discriminaciones políticas o de cargos.

David Cravacuore y su equipo de trabajo (2002) han avanzado en la re-significación del concepto de innovación a partir del análisis de casos en Argentina, y aportan elementos sugerentes para estudiar la innovación como proceso social. Por nuestra parte, hemos efectuado trabajos de asociaciones libres con funcionarios (Subdere, 2003) para identificar cómo los funcionarios re-significan este concepto. A continuación un ejemplo de algunas:

- “Innova el que se compromete con lo que hace... el que se atreve”.
- “Innova el que acorta los tiempos y da mejor información a la gente”.
- “Innovar es hacer mejor su trabajo frente a la comunidad”.
- “Realizar cambios, donde el trabajo personal es más satisfactorio”.
- “La palabra innovador es muy grande, es un proyecto asertivo en función de responder a una necesidad puntual”.
- “Innovación es sacar de los papeles a la gente”.

Tipos de innovación. Los proyectos presentados al concurso no correspondieron al tipo de innovación primaria, sino a lo que se ha llamado “innovación adaptativa” (Instituto Nacional de la Administración Pública, 1998). Es decir, no se trata de proyectos nuevos para la unidad u organización que lo va ejecutar, o que tienen características inéditas en el contexto en el cual se desarrollan, ya sea por las particularidades del municipio y la comunidad, o bien por la forma en la cual se implementan. Sólo dos proyectos ganadores tienen carácter de innovación primaria en el sentido de novedad de la propuesta misma. No cabe duda de que el cambio está en el movimiento para producir los resultados y, por ende, en el modo de actuar del gestor, en el modo cómo resuelve los problemas. En este sentido, se puede concluir que la innovación, más que en el producto tangible, está en el proceso de gestión para obtener resultados.

“... Aunque me siento una funcionaria innovadora porque puedo nadar contra la corriente para defender a mi gente, mi proyecto de apoyo a los ciegos a través de la organización vecinal no es innovador. Yo lo único que hice fue tomarme el tiempo para compilar y recopilar situaciones que ya están dadas no sólo en mi comuna sino a nivel del país. En mi sentir, tenemos que tomarnos el tiempo para adaptar lo que está hecho...” (Janet Urrutia, ganadora con la ejecución del proyecto “Leyendo a través de mis ojos”; es administrativa, trabaja desde hace 10 años en biblioteca).

Frente a la pregunta: “¿Usted diría que su proyecto es innovador dentro de las prácticas municipales?”, la mayoría dijo que *sí* para su comuna y *no* para la región. Al mismo tiempo, declararon que eran creativos en el trabajo y en la casa. Los ejemplos de innovación en la familia fueron variados, tales como: “escribí un libro haciendo el servicio militar”, “me hice solo mi casa”, entre otros.

Significación valórica. Las construcciones sobre el “ser innovador” tienen que ver con una ética concreta y con un imaginario de cambio cultural que va más allá de la idea de “algo nuevo, eficiente y eficaz”. Sorprende el hallazgo de que el funcionario se ubica claramente en su realidad burocrática y desde ahí, desde esa posición, todo lo que signifique avanzar es *innovar*.

“... Innovar en el municipio es salir de la rutina; con el hecho de salir de eso, ya estás haciendo algo. Pero la palabra innovar abarca mucho más que eso. En un municipio rural, pequeño, donde no hay tanto movimiento, la innovación es romper la rutina y mover a la gente. Depende del municipio en que tú te encuentres la innovación que tú puedas hacer...” (Alejandra Rodríguez, funcionaria de la Municipalidad de Placilla, VI Región).

Frente a la actitud de “*no se puede porque la ley no lo permite*”, estas personas no tienen dificultad para transitar desde la racionalidad propia del sistema a nuevos procesos administrativos. A este espacio se le conoce en Chile como “resquicios legales”, que permiten, en algunos casos, que la normativa positiva pueda jugar a favor del cambio. La innovación, como proceso articulador, se

entiende como el desarrollo de nuevas ideas. No se retira de la lógica burocrática ni la devalúa, sino que le aporta en una relación de “suma positiva”.

“Nosotras atendemos público todos los días, gente que camina más de 10 kilómetros, llegan acá y les faltan papeles, no podemos recibir el formulario porque las instrucciones de la Intendencia son claras. ¿Cómo queda una? Si se sabe que lo justo es atenderla; si uno la conoce bien desde chica; acá la gente no miente. Yo le doy vuelta al problema hasta que le encuentro salida. Cumplo conmigo y con mi comuna” (ganadora del proyecto de “Calendarios Activos”, región de Aysén).

Lo que dice esta funcionaria se repite en los relatos de los ganadores, dejando en claro que para ellos el sentido finalista de su acción va más allá de lo que el servicio les pide. Se sitúan en su deber como funcionarios, en el cumplir las instrucciones establecidas. La diferencia es que para los innovadores no les basta lo legal. Requieren, además, que su acción sea legítima. Al servidor público se le presenta muchas veces una disyuntiva ética entre el cumplir con el procedimiento de acuerdo con su deber de funcionario (paradigma del burócrata) u obedecer a lo que considera son sus valores como servidor público (ética burocrática). El valor agregado de este tipo de acciones es que lo valórico se refleja en acciones concretas, con productos o resultados específicos medidos en términos de eficiencia o eficacia en su gestión. Al innovador le es central mejorar la calidad de su servicio, y acepta como factores de calidad los requerimientos y demandas del “cliente” (paradigma gerencial).

Para hacerse cargo de ese dilema, el innovador usa una mirada más amplia, caleidoscópica, que le ayuda a identificar “lo que desde adentro no se ve”, a complementar lo legal, técnico y social.

El factor de éxito que explica que estos “burócratas” estén en condiciones de dar un salto cualitativo desde el actuar formal y regido por los procedimientos hacia un deambular por la innovación en la búsqueda de nuevas y más eficaces soluciones a las necesidades de la comunidad, está en que ellos se reconocen, se aceptan y valoran a sí mismos como burócratas; no actúan desde el reclamo, lo hacen desde una emoción positiva y por una razón de ser humano: su misión en el trabajo es justamente servir bien a los demás.

6. Comentarios finales

La primera lección de esta experiencia es la sorprendente cantidad de funcionarios con motivación para proponer nuevas soluciones a problemas de la comunidad, más allá de sus tareas cotidianas.

La participación fue destacable. De los 341 municipios entonces existentes en el país, 271 presentaron proyectos (79,4%), lo que da cuenta del potencial no explotado en esta área del sector público, el cual arroja señales valiosas acerca de dónde priorizar los futuros esfuerzos para buscar las soluciones que mejoren la atención al usuario de los servicios municipales.

El concurso mostró la existencia de un potencial innovador al interior de una institución cuyo modelo central es el burocrático. No se trata de expertos en innovación, sino de funcionarios encargados de las más diversas tareas en el municipio, la mayoría de ellas de carácter rutinario. Estos funcionarios de larga carrera en la administración -quienes, de acuerdo con la interpretación tradicional, debían estar “aplanados” por la rutina- fueron los que entregaron sus ideas y están dispuestos a proponerlas a quien esté interesado en escucharlos.

A los funcionarios municipales los moviliza una racionalidad distinta a la de sólo cumplir la norma o ascender dentro de la organización. Quieren aportar ideas, las tienen, y el solo hecho de poder ponerlas en práctica es motivador. Esto indicaría que los tipos de motivación activa son el reconocimiento, la trascendencia y desarrollo, y no tan sólo la estabilidad laboral o el ingreso económico.

Desde un punto de vista ético, se puede decir que los funcionarios tienen valores que los impulsan a buscar cómo aportar más y mejor a los otros, ya sean éstos jefaturas, pares o ciudadanos. Sin duda, su propia motivación resultó una fuente importante de creatividad social.

Se trata de una ética vinculada a formas prácticas de solucionar los problemas. Así, la innovación

aparece relacionada con la disyuntiva entre el actuar orientado por el deber funcionario o por el deseo de “servir mejor a su gente”.

Las razones para querer participar activamente en mejoras de la calidad del servicio municipal surgen, claramente, como respuesta a una disyuntiva -ética- entre lo mandado legalmente y el sentido social.

En el concurso participaron trabajadores públicos en acción que mostraron cómo resuelven los problemas comunitarios, conjugando estrategias que provienen de la tradición burocrática con conceptos emergentes y un estilo articulador que moviliza energía social.

En general, en las entrevistas efectuadas para definir el perfil de los “innovadores” se encontró que se trata de personas que tienen una trayectoria en la función pública y, a pesar de ello, no imponen lógicas, pero tampoco se ubican como un miembro más de la comunidad. Ellos “crean” articulaciones entre la racionalidad legal - técnica y la comunidad, y lo hacen motivados por cumplir su misión de servidor público. Enlazan mundos. La “innovación” estuvo en su capacidad de procesar las diferentes lógicas que se entrecruzan en la acción (social, técnica, burocrática, política).

El funcionario se ubica claramente en su realidad burocrática y no la discute; es su tradición que acepta como legado. Más aun, podríamos decir que sabe claramente lo que quiere “conservar” para hacer el cambio. Y cuando se sabe lo que se quiere conservar, no se trata de embarcarse en cualquier transformación.

Como se ha señalado, un elemento de éxito del Programa fue que no se ciñó al modelo tradicional de racionalidad legal, sino que se instaló y luego se rediseñó y recreó. Mientras se ejecutaba, surgieron problemas, pero también oportunidades. A diferencia de la mayoría de los programas que se realizan en la administración pública, el éxito de esta iniciativa se explica, en parte, en que no estuvo sometida a pautas técnicas rígidas ni a acuerdos jurídicos que inmovilizan.

Si bien es necesario reconocer la dificultad que normalmente tiene un organismo central para leer, captar y aprender de las micro experiencias de la gestión municipal cotidiana, finalmente se constata que los cambios reales son factibles por la multiplicación de las pequeñas transformaciones.

En esta experiencia, los mil setecientos funcionarios participantes invitaron a creer en la innovación y capacidad emprendedora que se libera desde la propia acción pública. Se trata de una innovación que no ocurre en gran escala; son iniciativas situadas en un nivel más pequeño, en los sencillos acontecimientos que ocurren en las oficinas públicas.

Notas

¹ Chile tiene un Estado unitario, dividido administrativamente en 13 regiones. Los gobiernos regionales (creados en 1993) están integrados por un Consejo Regional y el Intendente, el cual es nombrado por el Presidente de la República. El país está compuesto por 344 comunas (en el 2004 se crean dos). La administración de la comuna reside en la municipalidad, la cual está constituida por el alcalde, que es elegido por votación de la ciudadanía (desde hace 10 años), y por el Concejo Municipal (Ley Orgánica de Municipalidades, LOM, N° 18.695).

² Aplicación de los cambios del artículo 110 de la Constitución. Se trata del traslado a las municipalidades de las facultades de gestión del personal, incluida su contratación, ascensos, evaluación y nivel salarial. Esta mayor flexibilidad es temida por los funcionarios municipales, muchos de los cuales creen que las autoridades edilicias utilizarán sus prerrogativas para despedir y cambiar el personal municipal.

³ En la hoja de vida del funcionario se coloca una calificación meritoria por el esfuerzo realizado. Esto se traduce en que los funcionarios que participan en este concurso en particular tienen mayores puntos para su ascenso en la carrera administrativa.

⁴ El Programa de Fortalecimiento Municipal actualmente está entregando apoyo a los 100 municipios de menores ingresos, incorporando a partir de los resultados del concurso, el área de comunicaciones y de atención en programas sociales.

Bibliografía

- Cravacuore, D. (comp.) (2002), *Innovación en la gestión municipal*, Bernal, Universidad de Quilmes, Federación Argentina de Municipios.
- Hernández, D. (2003), *Estilos y coherencias en las metodologías creativas*; documento trabajo, Madrid, Universidad Complutense, mimeo.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (1998), “Innovación en la administración, gestión y políticas públicas”, en *Revista de Investigaciones del INAP*, Buenos Aires, Nueva Época.
- López, J. y Gadea, A. (2000), *Servir al ciudadano: gestión de la calidad en la administración pública*, Barcelona, Ediciones Gestión 2.000.
- Maturana, H. y Nisis, S. (1995), *Formación humana y capacitación*, Santiago, Ediciones Dolmen.
- Mac Clure, O. (2002), “Modernización de las políticas públicas”, en *Revista de Ciencias Políticas*, Vol. 22 N° 1, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Méndez, José Luis (1999), “Estudio introductorio. Enfoques contingentes: tipología de modelos y situaciones de decisión”, en *La política de la burocracia*, B. Guy Peters, México, Fondo de Cultura Económica.
- Molina, V. (2001), *Caracterización del funcionario participante en el Concurso de Innovación en la Gestión Municipal*, Santiago, Universidad Diego Portales. Escuela de Psicología.
- Osborne, D. y Plastrik, P. (1998), *La reducción de la burocracia: cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Barcelona, Editorial Paidós.
- Subdere (1999), *Construyendo juntos el nuevo municipio*, Santiago, Ministerio del Interior. Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal, mimeo.
- _____ (2000), *Sistematización Programa Innovación*, Santiago, Ministerio del Interior, mimeo.
- _____ (2002), *Sistematización 1er. Concurso de Innovación Municipal*, Santiago, Ministerio del Interior, mimeo.
- _____ (2003a), *Estudio de casos en región O’Higgins: entrevistas en profundidad a los funcionarios de proyectos ganadores*, Santiago, Ministerio del Interior, mimeo.
- _____ (2003b), *Informe de pasantías y análisis del proyecto de innovación*; documento interno, Santiago, Ministerio del Interior, mimeo.
- Torres, G. (2003), “Calidad de servicio”, en *Reforma y modernización del Estado: experiencias y desafíos*, L. Tomassini y M. Armijo (eds.), Santiago, LOM Editores.
- Vignolo, C. (2002), “Sociotecnología: construcción de capital social para el tercer milenio”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 22, Caracas.

El rol de la tecnología de la información y de las comunicaciones en el fortalecimiento de la participación ciudadana y en la configuración de la democracia: la experiencia inicial de México *

Robert M. Kossick, Jr.

I. Introducción

Se considera que la tecnología de la información y de las comunicaciones (TIC) tiene un enorme potencial para incrementar los niveles de participación de los ciudadanos en los procesos de elaboración y defensa de las leyes y de las políticas. Repetidas veces, los cyber-comentaristas profesionales y académicos de todo tipo enfatizan la relación de empoderamiento que existe entre la TIC y la participación ciudadana. Howard Rheingold (1993), por ejemplo, compara el potencial democratizador de la TIC con el que originalmente se asociaba a la alfabetización y a la imprenta. De la misma manera, Michael Mazaar (1999: 227) llama la atención sobre el cambio revolucionario que está en curso y que “nos aleja del gobierno republicano ejercido por élites de facto hacia un gobierno de mayor participación directa... y democracia unitaria”.

Geoffrey Kirkman and Jeffrey Sachs (2001) se hacen eco del espíritu de este concepto al observar que las aplicaciones del gobierno electrónico han puesto en marcha un proceso de fortalecimiento de la participación ciudadana, la que se transformará en el “medio principal” de un cambio global.

Dick Morris (1999) y Jane Fountain (2001) toman estas ideas y las llevan un paso más adelante en un sentido aplicado cuando sugieren que la TIC ha dado origen a un quinto poder de gobierno (además de los poderes legislativo, ejecutivo, judicial y de los medios de comunicación), dominado por ciudadanos virtuales.

El potencial que tiene la TIC en términos de fortalecer la participación ciudadana y la democracia adquiere un especial significado cuando se la considera en el contexto de un país como México. Los mecanismos de participación ciudadana en línea presentan una oportunidad sin precedentes para terminar con las prácticas tradicionales en los ámbitos legislativo y político; ello es así en la medida que dichos mecanismos constituyen medios más prácticos y equitativos para someter los procesos de elaboración y salvaguarda de las leyes y políticas a la retroalimentación de un rango mucho más amplio de ciudadanos. Los analistas e investigadores de la realidad mexicana se han apresurado en señalar que los beneficios que fluyen, al menos teóricamente, de esta oportunidad pueden contribuir en varios planos, entre otros: a una diseminación y discusión más eficiente de la información y de las ideas; al desarrollo de una cultura cívica más vigorosa, requisito indispensable para que se pueda implementar un control viable sobre el poder y la influencia de los grupos de interés; a la superación de esa disposición mexicana, profundamente arraigada, hacia la desconfianza, disposición que inhibe la democracia (Lagos, 1997; Lasswell, 1951); y a la inculcación de las prácticas y los valores democráticos que constituyen la *outgrowth* orgánica de la experiencia histórica mexicana y de su realidad contemporánea.

Este último resultado potencial tiene especial significado, más aún cuando es ampliamente aceptado que los valores y las prácticas de la democracia liberal que se desarrollaron en concordancia con y en respuesta a los particulares objetivos de desarrollo y experiencias de Norteamérica no son necesariamente transferibles *in toto* a México y menos a América Latina. Octavio Paz hace referencia precisamente a esta idea cuando escribe que toda nación latina: “... al día siguiente de la independencia tuvo una constitución más o menos -casi siempre menos que más- liberal y democrática. En Europa y en Estados Unidos, estos principios corresponden a una realidad histórica, porque fueron la expresión

(*) Traducido del inglés por **Sonia Sescovich**. Título original: “The Role of Information & Communications Technology in Strengthening Citizen Participation & Shaping Democracy: an Analysis of Mexico’s Initial Experience & Pending Challenges”.

del surgimiento de la burguesía, una consecuencia de la revolución industrial y de la destrucción del antiguo régimen. En la América Hispana ellos fueron apenas sobrevivientes del sistema colonial. Esta ideología liberal, democrática, lejos de expresar nuestra situación histórica concreta, fue disfrazada y la mentira política se estableció casi constitucionalmente” (Paz, 1985: 122).

La subsecuente observación que hace Paz, en el sentido de que las diferencias fundacionales entre los Estados Unidos y México les han otorgado a ambos “distintas versiones de la civilización occidental”, encuentra sustentación -y ello no resulta sorprendente- en los descubrimientos realizados por Roderic Ai Camp respecto de que las concepciones y expectativas latinoamericanas relacionadas con la democracia son profundamente divergentes de aquellas sostenidas tanto por los teóricos como por los ciudadanos norteamericanos (Camp, 2001: 357).

La oportunidad del momento para la introducción en México de una TIC basada en mecanismos de participación ciudadana es crucial. No obstante el hecho de que la participación activa de una ciudadanía bien informada constituye un pilar fundamental para los valores de la democracia liberal aludidos en la ampliamente adoptada Carta Democrática Interamericana¹, así como es un factor crítico de contrapunto al populismo democrático (Avritzer, 2002), México, en conjunto con otras naciones latinoamericanas, ha experimentado una disminución en su compromiso cívico y una fatiga democrática que, probablemente, expresa una fuerte reacción contra el “Consenso de Washington” (Rivera Calderón, 2001; Oppenheimer, 2001).

Cuadro N° 1
Satisfacción con la democracia en México

Año de medición	Porcentaje que responde “Muy” o “Algo” satisfecho
2003	18%
2002	18%
2001	26%
2000	37%
1997	45%

Fuente: Latinobarómetro, 2004.

Existen otras manifestaciones de esta tendencia, incluyendo la creciente apatía de los electores (ver Cuadro N° 2), el uso del voto de protesta (Laredo, 2003; Riquelme, 1999), una elevada inclinación al desinterés o simplemente al rechazo de las formas democráticas (Krauss, 2001; Pereira, 2002), y el renovado interés por los líderes y las políticas populistas² (Oppenheimer, 2002b; Rother, 2003; Estudillo Rendón, 2002; Anderson, 2000).

Cuadro N° 2
Participación nacional en elecciones federales, 1994-2003

% de población participante, 1994	% de población participante, 2000	% de población participante, 2003
77%	64%	42%

Fuente: Instituto Federal Electoral (IFE), 2003; Alejandro Moreno, 2003.

Teniendo presente estos antecedentes, se postulará a continuación que la puesta en marcha y la utilización de mecanismos en línea de participación ciudadana puede contribuir a que la actual administración logre un consenso formal respecto a los contenidos de la agenda económica, política y legal pendiente; con ello además se fortalecerá la fe en la capacidad de gobernar de la administración pública federal, facilitando así la consolidación del dilatado proceso mexicano de transición

democrática (Cansino, 2000) y mejorando los niveles de competitividad del conjunto del país en la economía global (Schwab y Sachs, 2001; IMD, 2002).

Este documento evalúa el potencial, ya mencionado, que puede tener la TIC, y en especial los mecanismos en línea de participación ciudadana, que han tenido lugar en la experiencia inicial de México. En la primera parte, dicha evaluación se hace tanto desde la perspectiva del contexto político como desde la perspectiva tecnológica comparativa. Una vez establecidas estas comparaciones, en la segunda parte del documento se evalúa el estado actual de la participación ciudadana en línea en el gobierno mexicano, tanto a nivel del poder ejecutivo federal como de su rama legislativa. A continuación se hace una consideración de los obstáculos tecnológicos, legales y culturales que México debe superar si desea fortalecer a futuro dicha participación ciudadana en línea.

El documento concluye argumentando, como proposición fundamental, que la elevada cantidad de información de los ciudadanos que se generó a partir de los mecanismos de participación en línea constituyó una positiva base para la implementación de los procesos de elaboración y salvaguarda de leyes y políticas en México. Sin embargo, contrariamente a lo que son las ideas y visiones de los analistas e investigadores de la TIC, el análisis de la experiencia inicial de México en este dominio indica que, dada la ausencia de desarrollo de una robusta cultura cívica -en general- y de un fortalecimiento de la relación entre *input* e impacto (lo que Roderic Ai Camp considera como eficacia política) -en particular-, resulta poco probable que los mecanismos de participación ciudadana en línea alcancen su máximo potencial en términos de la rectificación real de la asimetría del poder y la influencia existente actualmente. Esto podría acentuar la tendencia a la fatiga democrática y con ello una inducción al neo-populismo; y ello, a su vez, podría consolidar el debilitamiento del proceso de transición política, en lo que se refiere a su extensión a todo el país, y a su aspecto económico, y, por otro lado, de la formación de una tradición propiamente mexicana de democracia participativa.

II. Colocando la participación ciudadana en una perspectiva política y tecnológica

A. La participación ciudadana en el contexto del medio político cambiante de México

La Constitución mexicana está fundamentada, por un lado, en la idea de Rousseau de la soberanía popular y, por otro lado, en la noción de Montesquieu de la separación de poderes. Sin embargo, a pesar de la adopción de estas estrategias clásicas para asegurar una distribución y un ejercicio equitativos del poder, México no ha tenido una fuerte tradición en lo que respecta a la participación ciudadana. El predominio del poder ejecutivo sobre las demás ramas del gobierno (lo que se conoce como sistema presidencial) fue nutrido y además se reflejó en una legislatura complaciente, un partido hegemónico (el PRI) y un flujo restringido de información relevante y confiable del sector público. Esta situación sirvió, efectivamente, para transformar en letra muerta el derecho constitucionalmente reconocido a la participación³.

Después de siete décadas de permanecer ininterrumpidamente en el poder, el PRI perdió en 1997 el control del Congreso, y en el año 2000 perdió el control del ejecutivo. La histórica pérdida sufrida por el PRI y el resultante inicio de un gobierno dividido impactó profundamente los procesos de elaboración de leyes y políticas. Como relata Luis Carlos Ugalde: “Con la emergencia del pluralismo, más notoriamente desde 1997, el Congreso se transformó en un actor principal en la arena política mexicana. En ese año, y por primera vez en la historia moderna, México comienza a vivir la experiencia de un gobierno dividido en el cual el partido del presidente no goza de una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados” (Ugalde, 2001: 123).

El inicio de una real competencia política y el surgimiento de un rango cada vez mayor de grupos organizados de electores, grupos de interés y/o partidos políticos, ha operado en el sentido de impedir que siga prevaleciendo el sentido de la conveniencia y la certidumbre que proporciona un enfoque vertical en la elaboración de leyes y políticas (Keohane y Nye, 1998). Los legisladores y los funcionarios públicos mexicanos se encuentran, actualmente, en la poco familiar posición de tener que

afinar sus técnicas y habilidades para desarrollar consensos y construir coaliciones. La naturaleza de esta nueva y compleja realidad política se ha combinado con el aumento en los niveles de conciencia política, hecho posible por la rápida expansión de la TIC y la reciente transición a una legislación más transparente⁴.

Respecto de este último tema es importante destacar que, aun cuando quedan muchos problemas que resolver respecto a la *calidad* de la información que el gobierno difunde (el estándar legal utilizado con el propósito de evaluar este tema es que la información facilite al receptor su “uso y comprensión” de la misma)⁵, actualmente los ciudadanos mexicanos tienen un nivel de acceso a los datos y estadísticas del sector público que era inimaginable hace apenas cinco años atrás.

La unión de estos procesos de desarrollo político, legal y tecnológico representa, como será explorado con mayor detalle más adelante, una oportunidad histórica para transformar tanto la lógica como la dinámica del conjunto de actores que actualmente están asociados al paisaje político y legal mexicano, y, más importante aun, para trascender los límites relativamente estáticos de la democracia electoral permitiendo alcanzar una democracia participativa que sea localmente más afinada y que tenga mayor capacidad de respuesta.

B. La participación ciudadana en la era digital: una perspectiva comparada del estado del arte

Como respuesta a las demandas de los electores locales, los gobiernos de todo el mundo han dado pasos importantes para desarrollar la democracia e implementar la participación ciudadana a través de la extensión de los mecanismos y espacios digitales⁶. Por ejemplo, se dispone de manera creciente de información detallada en línea sobre los procesos legislativos, las actividades de los líderes políticos y de los miembros de los comités (cuando esto se aplica), y los registros de la votación individual (también cuando esto se aplica) tanto de los funcionarios electos como de aquellos designados⁷.

Por otro lado, funcionan sitios web y portales gubernamentales que permiten acceder a informes y resúmenes oficiales. Este potencial queda perfectamente ilustrado en el caso del Informe Starr (el cual presentó los resultados de una investigación persecutoria especial ordenada para analizar el asunto del presidente Clinton y Mónica Lewinsky), cuando más de 20 millones de personas utilizaron Internet para acceder a dicho informe dentro de las 24 horas luego de su difusión (Markle Foundation, 1998).

También muchos congresos nacionales y parlamentos (incluso a nivel sub-nacional de gobierno) han utilizado la TIC para hacer posible que los ciudadanos “concurran” a las audiencias públicas virtuales y/o se suscriban y reciban boletines electrónicos pertenecientes a comités o temas específicos⁸. Y, en lo que representa la manifestación más poderosa de la posibilidad que brinda la TIC para promover la participación ciudadana, los gobiernos nacionales, estatales y municipales están demostrando una mayor voluntad para aceptar propuestas legislativas hechas de manera proactiva por los ciudadanos⁹ y/o para realizar plebiscitos¹⁰, referendos y votaciones en línea¹¹.

Como resultado de la introducción de todos estos elementos y servicios, los ciudadanos, independientemente de la naturaleza rural o urbana de su domicilio, hoy están en condiciones de informarse cada vez más sobre temas tanto nacionales como internacionales y de involucrarse crecientemente en ellos ya sea desde su oficina o desde su casa. A la inversa, los gobiernos están en mejor posición para promulgar leyes y formular políticas que estén más racionalmente ligadas a las necesidades y realidades de la población que intentan beneficiar. Este último resultado es particularmente deseable en lo que respecta a México, ya que este país como muchos otros países latinoamericanos, tiene una larga tradición de leyes formuladas por élites políticas desde la capital, quienes no comprenden del todo las necesidades y las realidades de las personas de diferentes segmentos de la sociedad y/o de diferentes regiones del país (Camp, 1993; De Soto, 2000; Karst y Rosenn, 1975).

En todo caso, el gobierno mexicano, considerando la escasa experiencia que aún tiene en la materia, debería realizar todo el esfuerzo posible para analizar y aprender de las experiencias tanto

positivas como negativas que otras naciones tienen en el campo digital. El éxito, aquí, probablemente permitirá un proceso subsecuente de expansión y fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana en línea y espacios más eficientes desde el punto de vista administrativo, de costos y de resultados.

III. El estado actual de la participación ciudadana en línea en México

A. La participación en línea de individuos y funcionarios públicos ante las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno federal mexicano

La Administración Fox (2000-2006) se ha encaminado de manera asertiva hacia el gobierno electrónico facilitando la migración de ciertas funciones y servicios gubernamentales -en especial, declaraciones de funcionarios públicos (*Declaranet*), solicitudes y registros oficiales (*Tramitanet*), adquisiciones (*Compranet*) y archivos de contribuyentes (e-sat)- hacia una red electrónica expandida de portales gubernamentales que, en su conjunto, configuran el *Sistema Nacional e-México*¹². No obstante el estado de avance comparativo de este programa (Naciones Unidas, 2002; West, 2001), los mecanismos de participación ciudadana en línea están aún rezagados si los miramos desde el punto de vista del potencial que tienen y que ya hemos mencionado. En la siguiente sección expondremos información relativa al actual estado de desarrollo de dichos mecanismos en las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno federal mexicano.

1. La rama ejecutiva del poder

La Administración Fox ha implementado un plan de digitalización que tiene como objetivo introducir una nueva cultura administrativa fundamentada en la capacidad de proporcionar servicios más eficientes y personalizados (la *New Public Management* inspiró la “Agenda de Bueno Gobierno”). Como parte de este plan, ha hecho posible que los ciudadanos expongan individualmente peticiones y/o propuestas, y presenten quejas y/o denuncias por la vía electrónica a través de dos portales: el de la *Presidencia*¹³ y el de *Atención Ciudadana*¹⁴, o a través del *Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención Ciudadana*, basado en la TIC.

El compromiso del gobierno con esta agenda queda de manifiesto en la declaración que realizó el presidente Fox en el sentido de que el proceso de mejoramiento y modernización de la relación gobierno-ciudadano “... ha comenzado con el establecimiento de orientaciones y criterios para la recepción de peticiones ciudadanas (por ejemplo, quejas, denuncias, sugerencias, solicitudes y reconocimientos) y la entrega de servicios gubernamentales que implican algún grado de seguridad y confianza” (Presidencia, 2001).

Subrayando de manera práctica en qué forma la TIC puede abrir oportunidades para el ciudadano, las estadísticas del ejecutivo indican que el lanzamiento del portal de *Atención Ciudadana* significó la recepción de un promedio de 750 correos electrónicos diarios y aproximadamente el doble de peticiones ciudadanas dirigidas al presidente Fox si se las compara con la cantidad de peticiones ciudadanas recibidas en la Administración Zedillo¹⁵.

Mientras que la Oficina de la Presidencia sostiene que la mayoría de esos asuntos han sido atendidos en los plazos establecidos por la ley¹⁶, el hecho es que una serie de preguntas de usuarios simulados que fueron presentadas por investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) permanecen aún sin respuesta, casi seis meses después de haber sido enviadas; este hecho hace surgir dudas respecto a la verdadera utilidad de los mecanismos de participación ciudadana en línea como medio para influir en los procesos de elaboración de leyes y políticas¹⁷.

Ante la ausencia de información que indique lo contrario, ello significa que, al parecer en los casos de la *Presidencia* y de *Atención Ciudadana*, los mecanismos de participación conducen primariamente a un tipo de compromiso cívico caracterizado por un beneficio relativamente azaroso y un impacto poco claro.

Sin intentar ser un detractor del significado que tiene la nueva *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* y el lanzamiento de los portales *Presidencia* y *Atención Ciudadana* y de lo que puedan haber aportado para superar el estancamiento en el que estaban sumidos los derechos ciudadanos constitucionalmente garantizados a la información, petición y participación¹⁸, el valor pleno de los mecanismos de participación ciudadana en línea sólo se podrá realizar cuando quede muy claro en qué forma serán evaluadas y utilizadas las contribuciones que realicen los ciudadanos, si es que en realidad lo son. La lógica subyacente en esta afirmación surge del supuesto razonable de que los ciudadanos que sean testigos o que vivan la experiencia del impacto beneficioso de su previo *input* cívico estarán, en el futuro, más inclinados a transformar su interés legislativo y/o político en verdadero activismo (Camp, 1993).

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, SECODAM (ahora, Secretaría de la Función Pública, SFP), que maneja el *Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía*, demostró mejor el potencial que existe en la utilización de la TIC para involucrar a un mayor número de ciudadanos en la operación del gobierno. En relación con esto, vale la pena mencionar que el promedio anual de quejas y denuncias dirigidas al gobierno federal se incrementó de 2.687 durante el período 1990-2000 a 3.612 durante los dos primeros años de la Administración Fox (SECODAM, 2002).

Este aumento en la cantidad de quejas y denuncias ciudadanas se puede atribuir, en gran medida, a la política de la Administración Fox de publicar, de manera manifiesta y notoria, esas quejas y denuncias en las páginas web de las secretarías, dependencias y entidades federales (ver, por ejemplo, www.secodam.gob.mx/tramservic/quejas.htm). Sin embargo, a pesar de la naturaleza positiva de esta tendencia, la verdadera capacidad de estos mecanismos de participación ciudadana en línea para influir en las políticas (y en la conducta) del gobierno se encuentra, de facto, limitada por el hecho de que la mayoría de los asuntos presentados por los ciudadanos son descartados debido a la debilidad en su preparación¹⁹.

Si comparamos el avance de México con otras naciones del mundo cuyos gobiernos han desarrollado mecanismos de participación ciudadana en línea, ni los portales de la *Presidencia* y de *Atención Ciudadana* ni el *Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención Ciudadana* proporcionan la capacidad de realizar plebiscitos y/o referendos ni tampoco permiten la suscripción de ciudadanos, a título personal, a boletines electrónicos sobre temas específicos²⁰. Es importante señalar que, si bien no se han alcanzado niveles óptimos de sofisticación socio-política asociados con las actividades mencionadas, el gobierno federal de México ha realizado aproximadamente 196.597 encuestas ciudadanas basadas en la TIC (a través de Internet, e-mail) desde el inicio del actual sexenio²¹. En el Anexo I se presenta un completo análisis de los servicios de participación ciudadana disponibles en los portales de la *Presidencia* y de *Atención Ciudadana*.

Otro ejemplo de cómo la TIC facilita la participación ciudadana en la rama ejecutiva del gobierno mexicano involucra al “Foro de Discusión e-México” de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes - SCT (SCT, 2003). Este foro, organizado en torno a temas de gobierno electrónico, telemedicina, aprendizaje a distancia, ciencia electrónica y comercio electrónico, proporciona a sus 193 usuarios registrados un espacio electrónico para enviar sus puntos de vista respecto al desarrollo e implementación del Sistema Nacional e-México. En contraste con lo que sucede en el caso de los portales de la *Presidencia* y de *Atención Ciudadana*, aquí es posible revisar los temas sometidos a discusión por los ciudadanos. Pero tampoco en este foro hay indicaciones que permitan saber de qué forma el gobierno evalúa y utiliza esas contribuciones que hacen los ciudadanos.

Finalmente, volcándonos ahora al tema del espacio electrónico destinado a la formación de una sociedad civil mejor organizada y más participativa, la Administración Fox, actuando como promotora del mandato de coordinación establecido en el Acuerdo del 13 de diciembre de 2000, lanzó el portal *Alianza Ciudadana*²². Sin embargo, en una tendencia que una vez más plantea preguntas en torno a la

utilidad y al impacto de los mecanismos de participación ciudadana en línea, este portal fracasó aun antes de que su contenido fuera plenamente levantado. De acuerdo con funcionarios de la Administración Fox, este fracaso del portal de la *Alianza Ciudadana* refleja la falta de una visión y de una comprensión compartida entre el ejecutivo y los diversos componentes de la sociedad civil mexicana. La rectificación de esta situación aseguraría la disponibilidad de un foro práctico y concreto para la presentación y el intercambio de puntos de vista entre los líderes del gobierno y la sociedad civil.

2. La rama legislativa del poder

El Congreso mexicano ha ido reconociendo progresivamente la importancia de Internet en tanto “medio de comunicación que facilita el intercambio de ideas entre la sociedad civil y el gobierno”²³. Tanto el Senado como la Cámara de Diputados han lanzado, en relación con este tema, portales que ofrecen a los ciudadanos lo siguiente: (i) información legislativa (incluyendo, por ejemplo, una versión disponible de la Gaceta Parlamentaria, archivos con iniciativas y una compilación de leyes y regulaciones vigentes); (ii) información relativamente estática en relación con los funcionarios electos²⁴; (iii) una capacidad reducida para recibir transmisiones de audiencias parlamentarias seleccionadas; (iv) una posibilidad de “contáctenos”; y (v) la apertura ocasional de ciertos foros sobre temas específicos²⁵.

Un ejemplo importante de esta última posibilidad alude al reciente foro, abierto por el Congreso, denominado Conferencia Parlamentaria en Materia de Telecomunicaciones. El foro se planteó con el propósito de reformar el marco regulador de las telecomunicaciones, el cual está contenido en la Ley Federal de Telecomunicaciones (LFT). Centrado en torno a 22 puntos de agenda predefinidos, este innovador proceso tuvo como resultado la presentación de 438 propuestas y 997 observaciones hechas por representantes de asociaciones industriales, de profesionales, corporaciones, instituciones y del mismo gobierno. La utilización de los mecanismos de deliberación en línea en el proceso de reforma de la LFT fue positivo en el sentido de que proveyó a los autores de la Ley de una valiosa fuente de retroalimentación, dificultó la formación de alianzas encubiertas y le proporcionó legitimidad a los resultados finales. Dicho esto, sin embargo, es importante considerar que el foro en línea no entregó ninguna luz respecto a *cómo* las propuestas y observaciones señaladas fueron evaluadas o utilizadas. Como destacó Judith Mariscal, investigadora del CIDE que estuvo involucrada de cerca en la reforma de la LFT: “dentro de esta reforma hubo una caja negra en la cual ingresaban los comentarios y las iniciativas se desarrollaban” (Mariscal y Kossick, 2003: 12). Esta situación es problemática, continúa señalando Mariscal, en la medida en que “la no difusión de la información concerniente a la metodología y a los criterios utilizados en la evaluación del *input* ciudadano... pone de manifiesto las limitaciones que actualmente están asociadas a los mecanismos de participación ciudadana en línea” (id).

No obstante la intención constructiva y la naturaleza promisorio del ejemplo precedente, las oportunidades de la participación ciudadana en línea asociadas al Congreso Federal mexicano son, en términos de balance, más débiles que aquellas asociadas al poder ejecutivo. Este resultado proporciona una perspectiva interesante en relación con la forma en que se está desarrollando la democracia en México; sugiere que las oportunidades más importantes de participación interactiva -en detrimento de los patrones de interacción desarrollados y fortalecidos entre el poder legislativo y los ciudadanos- se sitúan en la esfera de la relación entre el poder ejecutivo y los ciudadanos. Desde este punto de vista, resulta imposible no concluir que la situación actual, en lo que respecta a este tema, es la que ya señalara Roderic Ai Camp: “... el sistema mexicano está dominado por la rama ejecutiva, la que no ha compartido el poder con las demás ramas desde los años veinte” (Camp, 1993: 95).

El análisis de los rasgos de la participación ciudadana incorporada en los portales del Senado y de la Cámara de Diputados indica que ninguno de los dos cuerpos legislativos proporciona a los

ciudadanos la posibilidad de tener un foro virtual permanente para la presentación y el intercambio de ideas, ni la de tener un mecanismo que permita enviar y recibir boletines electrónicos sobre temas y/o comités específicos, ni la de participar en plebiscitos o referendos en línea; tampoco les proporciona una capacidad real de hacer denuncias o quejas en línea (ver Anexo II)²⁶.

Esta situación contrasta con la que podemos encontrar, por ejemplo, en Estados Unidos, donde hay al menos 600 páginas en Internet que ofrecen información detallada al público sobre el Congreso, en general, sobre sus hombres y mujeres, y sobre el trabajo de los distintos comités parlamentarios, en particular (Montes de Oca Torres, 2003). El Congreso Nacional de México probablemente va a expandir el rango de información y servicios disponibles para el público. En tal sentido, cabe destacar que este organismo ha estado desarrollando *focus groups* y mediciones desde el año 2001 con el propósito de comprender los deseos y las expectativas de los electores, de los periodistas y de otros grupos de interés en relación con los temas relativos a un Congreso digital (id).

B. La votación en línea en México

Al margen de los beneficios que otras naciones han experimentado al realizar elecciones en línea - incluyendo, por ejemplo, la preservación de los escasos recursos gubernamentales, el logro de mejores niveles de concurrencia de electores, la eliminación del analfabetismo, la discapacidad física y la distancia como obstáculos para una efectiva participación electoral, la reducción del voto perdido, el logro de un recuento de votos más expedito y seguro, y la mitigación de la persistente noción de pérdida de derechos socio-políticos²⁷, por nombrar sólo algunos-, y a pesar del hecho de que la legitimidad de las elecciones federales, estatales y municipales continúa siendo cuestionada con mucha frecuencia²⁸, México no ha realizado, hasta la fecha, elecciones en línea (ver Cuadro N° 3). Más de un legislador e investigador ha hecho notar, al respecto, cuán poco ha cambiado la práctica electoral mexicana desde que Francisco I. Madero depositara su voto dentro de una cajita de madera en el año 1913.

Cuadro N° 3
La evolución del voto electrónico en Brasil

Tema	1996	1998	2000
Número de urnas electrónicas	77.469	167.200	354.800
Porcentaje del electorado que vota electrónicamente	20,59%	47,02%	100%
Costo de la urna electrónica	US\$ 945	US\$ 700	US\$ 550

Fuente: Tribunal Regional Eleitoral, 2004.

Sin embargo, esta situación parece estar cambiando. En los últimos dos años, el estado de Nuevo León²⁹ y el Distrito Federal³⁰ anunciaron planes para realizar elecciones electrónicas piloto en el año 2003 como un primer paso hacia la subsecuente introducción de una votación electrónica plena. Más aun, el Instituto Federal Electoral (IFE) anunció que intenta estudiar la posibilidad de poner a disposición de los ciudadanos mexicanos que viven en el exterior mecanismos de votación en línea (IFE, 2003; Ramírez, 2002). Los temas clave que sustentarán, en México, la viabilidad de la votación en línea tienen que ver con la persistente preocupación (tanto de parte de los ciudadanos y ONGs como de los propios funcionarios del gobierno) relacionada con la seguridad y capacidad del sistema. Y ello, particularmente, en lo que respecta a posibles sabotajes en el hardware, el peligro de alterar los códigos del software y la realización de auditorías verificadoras. Otros temas tienen que ver con la privacidad del voto, la coerción a los electores (por ejemplo, la alta posibilidad que existe de que los grupos de observadores puedan coercionar a los electores del exterior) y el costo de digitalizar sistemas electorales tan extensos (Callejas, 2003; Raney, 1999).

IV. El futuro de la participación ciudadana en línea en México

A. Superando obstáculos tecnológicos, legales y culturales

Resulta evidente, a partir de los ejemplos examinados, que México está haciendo progresos en lo que se refiere al uso de la TIC para fortalecer tanto el acceso a la información del sector público como la participación ciudadana. Sin embargo, si este país desea desarrollar todo el potencial de un modelo de participación basado en la TIC debe eliminar una serie de obstáculos tecnológicos, legales y culturales que actualmente impiden que tales mecanismos permitan cabalmente el logro de una comunicación y una interacción seguras y equitativas, beneficios que van asociados a dicha tecnología.

1. Infraestructura y acceso a Internet

El incremento en las tasas de participación ciudadana no será significativo mientras no se rectifiquen los niveles generalmente bajos y regionalmente desiguales que existen en lo que se refiere al acceso a Internet. Mientras el gobierno y el sector privado han llegado lejos para proporcionar soluciones a este problema -instalando, por ejemplo, Centros Comunitarios Digitales en lugares marginales, conexiones a Internet en edificios gubernamentales y kioscos LADANET en sitios públicos-, la combinación de una baja tasa de crecimiento del PIB per cápita con el restringido flujo del crédito comercial ha dado como resultado una situación en la cual se estima que apenas un 3,48% de los ciudadanos mexicanos tiene acceso a Internet, requerido para desarrollar formas significativas de participación ciudadana en línea (CIDE, 2003).

Esta situación ubica a México en los niveles más bajos del *ranking* que compara el acceso a Internet con el PIB en los países miembros de la OCDE. Las divergencias regionales en lo que respecta al acceso a Internet son preocupantes en la medida que su persistencia podría exacerbar la magnitud de las diferencias Norte-Sur con respecto a la práctica y a los valores democráticos. Los proyectos gubernamentales que se han mencionado implican un conjunto de medidas que, si son exitosas, deberían poner al 98% de la población mexicana en línea para el año 2025.

2. Funcionalidad del portal

Un tema más sutil que impide el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana en línea es la funcionalidad de los portales gubernamentales. Por ejemplo, aun cuando (i) se estima que un 7% a 10% de la población habla todavía una lengua indígena, y (ii) se estima que un 9,5% de la población adulta es analfabeta, sin embargo, el contenido que el gobierno pone a disposición de la población en línea se presenta en español o, menos frecuentemente, en inglés (INEGI, 2003). En el mismo sentido, actualmente el gobierno no ha desplegado sistemas de información ni computadores que permitan el acceso de los discapacitados. Y en ausencia de sistemas que se puedan acomodar a las necesidades especiales de aquellos ciudadanos discapacitados físicamente, o con sus capacidades de lectura y escritura limitadas, habrá segmentos enteros de la población mexicana que no podrán sacar ventajas de las posibilidades de participación que se abren con Internet.

3. Cultura digital

Un tercer obstáculo fundamental que impide el logro de los beneficios que se derivan de la participación ciudadana en línea tiene que ver con la debilidad generalizada del estado actual de la “cultura digital” en México. Bajos niveles de confianza, tanto en la seguridad tecnológica como jurídica de las transacciones basadas en el computador, se combinan, en este caso, con niveles igualmente bajos de conciencia pública respecto de las posibilidades que se abren al utilizar la TIC para participar en la vida política del país. Esta realidad se refleja en el hecho de que el puntaje obtenido por México en la reciente investigación global realizada por el Foro Económico Mundial, en el ámbito del uso y aplicación de la TIC, pusiera a este país por debajo de sus principales competidores regionales (Foro Económico Mundial, 2003).

Actualmente, México está trabajando para vencer estas barreras a través de programas de capacitación en tecnología de información (TI) que las agencias internacionales, el gobierno, las instituciones académicas y algunas corporaciones desarrollan en beneficio tanto de los funcionarios públicos como de los ciudadanos³¹.

4. Marco legal

El cuarto obstáculo que impide el desarrollo óptimo de los mecanismos mexicanos de participación ciudadana en línea es, como se mencionó previamente, de naturaleza legal. A pesar de los esfuerzos que se han realizado en sentido contrario, México aún tiene pendiente la aprobación de una ley que garantice la privacidad de los datos personales.

Esta deficiencia es particularmente significativa en el contexto de una sociedad que se caracteriza por una “falta de confianza”, en la cual, en el pasado, aquellas personas que se expresaban públicamente con franqueza fueron objeto de represalias directas o indirectas (Lagos, 1997; Jiménez, 2002). La eventual aprobación de la Ley Federal de Protección de los Datos Personales³² -cuyo objetivo esencial es proteger el derecho al anonimato en línea-, y que está pendiente desde hace ya largo tiempo, podría ayudar mucho en el sentido de desplazar la tradicional “cultura del secreto” en México (Krauze, 1997) y restaurar la fe de los ciudadanos en la privacidad de los datos personales guardados en archivos electrónicos; dicha confianza se perdió como consecuencia del escándalo ocurrido en el 2003 que se conoció como Choice Point³³ y engendró gran temor por el uso de dispositivos tales como el Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención Ciudadanía³⁴.

Otro tema legal pendiente, que tiene ramificaciones en lo que respecta a la participación ciudadana, involucra la validez jurídica de la cédula electoral electrónica que se usará en las elecciones en línea. Mientras muchas leyes básicas mexicanas fueron reformadas en mayo de 2000 con el propósito de proporcionar certeza jurídica al uso de la firma electrónica y a los mensajes de datos³⁵, este proceso no fue extendido al código electoral federal. Esta situación hace que la reforma del sistema de aprovisionamiento de cédulas electorales del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (y equivalentes a nivel de los estados) sea un prerrequisito para que en México se concreten elecciones en línea.

El último tema legal relacionado con la participación ciudadana y que aún debe ser resuelto es la necesaria regulación de la emergente clase de los que se ocupan de realizar cabildos políticos (Quiñónez, 1999; Dworak, 2002). Aun cuando no fue un tema urgente durante las décadas en que predominó, por un lado, un ejecutivo meta-constitucional y, por otro lado, un Congreso complaciente, ahora, con el advenimiento de una competencia política real y de un gobierno dividido, se ha abierto la oportunidad de influir en la toma de decisiones de alguna u otra manera. Esta oportunidad hace retornar un verdadero poder de decisión a los jefes de los grandes partidos políticos en lugar de dejar ese poder sólo a nivel de los congresistas electos (Quiñónez, 2002). La futura aprobación de una ley como la propuesta el año 2002 por el diputado Efrén Leyva Acevedo, cuyo propósito es regular la actividad del cabildo en relación con los funcionarios electos, designados y funcionarios de partido, podría conducir a México a una transición hacia una nueva realidad política que se caracterice por intensificar una real competencia para acceder tanto a las decisiones como a la influencia, de manera tal que se produzca un equilibrio más equitativo entre los objetivos específicos de grupos de interés y la acción política que beneficia a toda la colectividad³⁶.

5. Cultura cívica

El último obstáculo -y quizás el más significativo- al desarrollo de los niveles de participación ciudadana en línea no se relaciona precisamente con un elemento tecnológico; más bien tiene que ver con las prácticas y costumbres que han predominado históricamente en el ámbito de la interacción entre el gobierno y la ciudadanía.

A pesar de los signos recientes de mejoría que en este terreno ha dado el gobierno, México no ha tenido, en los últimos setenta años, una tradición fuerte en lo que se refiere a la existencia de organizaciones populares o de intervenciones políticas proactivas y de amplia base popular; más bien lo que ha existido es una “sociedad cortesana” con una burocracia patrimonial compuesta por “una masa de amigos, relaciones y protegidos unidos por lazos de naturaleza personal” (Paz, 1985: 389).

Consciente del hecho de que la ausencia general de valores y prácticas orientadas hacia lo colectivo complicaría su empeño por incrementar la participación ciudadana, el gobierno, durante los dos últimos años, tomó medidas en orden a fortalecer el marco legislativo que sirve de soporte a la participación ciudadana³⁷, a estimular la creación y el registro de nuevas ONGs y/o partidos políticos (Ochoa, 2002; Irizar, 2002), a ofrecer cursos de ética y de educación cívica en las universidades del país y en las instituciones de educación primaria (Taninguchi, 2002; Sevilla, 2003) y a priorizar la oferta de talleres, seminarios y campañas concientizadoras en el ámbito de la participación ciudadana³⁸.

Estas medidas, consideradas en conjunto con la creación de numerosos espacios de participación ciudadana digital, prometen enriquecer efectivamente el nivel y la naturaleza del involucramiento ciudadano en los asuntos del gobierno mexicano.

V. Conclusión

México ha adoptado y subsecuentemente adherido a muchas de las formas básicas de la democracia (existencia de múltiples partidos políticos, realización de campañas, celebración de elecciones, etc.). La adopción de leyes y/o principios foráneos sin que ello fuese acompañado de un cambio en los valores y prácticas subyacentes en los ciudadanos, sumado a una política de opacidad informacional y a una naturaleza en gran medida teatral de la participación ciudadana, han operado como impedimento a los intentos que se realizaron en el pasado por lograr una real *accountability* y gobernanza democrática. Después de todo, una cosa es apropiarse de la letra de la ley y otra muy distinta es “apropiarse del espíritu que le da vida” (Tocqueville, 1966: 167).

A partir de la tragedia de Tlatelolco y durante las últimas tres décadas, esta realidad ha ido cambiando lentamente pero con firmeza (Krause, 1997). Esto se hace evidente al constatar cómo han subido las tasas de participación ciudadana desde 1981 a 1997 (ver Cuadro N° 4).

Cuadro N° 4
Participación política en México, 1981-1997

Acción emprendida por el entrevistado	1981*	1997**
Firmar una petición	8%	28%
Concurrir a una manifestación legal	8%	10%
Participar en un boicot	1%	9%
Sumarse a una huelga ilegal	2%	6%
Ocupar un edificio o fábrica	1%	4%

Fuentes: World Values Surveys para 1981 y 1995-1997, citados por Roderic Ai Camp, 2001.

* Basado en una muestra de 1.837 entrevistados.

** Basado en una muestra de 1.511 entrevistados.

El hecho de que se haya iniciado una verdadera competencia política, se realicen elecciones relativamente limpias y se cumpla con la alternancia pacífica del poder político y legislativo, permite a México sostener que ha tenido éxito en establecer una democracia electoral (Kenney, 2001).

Mecanismos de participación ciudadana en línea tales como el portal de *Atención Ciudadana*, el Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención Ciudadana, la existencia del e-México y el Foro sobre la Reforma a la LFT, han contribuido a alcanzar estos resultados, mejorando la cantidad y la calidad de la entrega de información gubernamental pública; se ha integrado significativamente a un

mayor número de ciudadanos a la arena política y legislativa, produciendo una rica matriz de propuestas y comentarios ciudadanos que no habrían sido posibles de obtener antes como *input* para la elaboración de políticas y leyes y los procesos de salvaguarda.

Visto a la luz del modelo de evaluación de la interrelación entre la TIC y la participación ciudadana manejado por la OCDE, México ha pasado de una etapa de información estática (es decir, información desde el gobierno a los ciudadanos) y de consulta (es decir, desde el gobierno a los ciudadanos y de nuevo al gobierno), al inicio de una etapa de participación ciudadana activa, esto es, al establecimiento de una asociación ciudadanía-gobierno en la cual los ciudadanos asumen un rol activo en la proposición de opciones de políticas, generando un diálogo en este ámbito (OCDE, 2001).

Es probable que el vínculo que existe entre la TIC y la participación ciudadana en México se fortalezca, y ello por las siguientes razones: (i) la existencia de un sólido marco de referencia que está orientando las leyes y las instituciones; (ii) la inminente aprobación de la ley federal sobre protección de los datos personales; (iii) el creciente énfasis del poder ejecutivo en el desarrollo de la educación cívica; (iv) la implementación de talleres, seminarios y campañas de concientización en el tema de la participación ciudadana; (v) la similitud conceptual y funcional entre las herramientas de defensa basadas en los métodos tradicionales (cartas escritas, documentos firmados, etc.) y aquellos basados en Internet (INEGI, 2001) (ver Cuadro N° 5); y (vi) la tendencia general al aumento del interés ciudadano en utilizar la TIC con el objetivo de comprometerse más en los procesos de elaboración de leyes y políticas (KPMG, 2002).

Cuadro N° 5
Afinidad entre la TIC y las herramientas tradicionales de participación ciudadana

Herramientas tradicionales de defensa	Porcentaje de población que utiliza herramientas con fines de participación política	Afinidad con la TIC
Cartas escritas	12,24%	Sí
Documentos firmados	19,84%	Sí
Presentación de quejas ante las autoridades	19,47%	Sí

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2001.

Sin embargo, los resultados que entrega el presente análisis de la experiencia inicial de México en materia de mecanismos de participación ciudadana en línea no concuerdan plenamente con las ideas, visiones e impactos originalmente anticipados o articulados por los proponentes de la cyberdemocracia.

En relación con este punto hay que hacer notar que la introducción en México de dichos mecanismos de participación en línea, al menos hasta la fecha, no han logrado eliminar la intermediación masiva de los procesos políticos, ni han contribuido a la formación de una asociación gobierno-ciudadanía más amplia y que tenga un rango más inclusivo; tampoco han logrado corregir las asimetrías en términos del acceso y/o ejercicio del poder o la influencia, ni alcanzar un consenso formal en torno a las metas de la nación, a mediano y largo plazo, en el ámbito económico, legal y político (Del Valle, 2003; Hidalgo, 2003; Oppenheimer, 2002a); y tampoco han logrado profundizar el sentido de optimismo y confianza que fluye de un enfoque más unificado del proceso de elaboración y protección de las leyes y políticas.

Sin embargo, el sistema político y la sociedad mexicana han avanzado notablemente si se les compara con el estado de “dictadura perfecta” que el país conoció hasta hace pocos años atrás. Como resultado de este progreso, ahora resulta más fácil que los ciudadanos satisfagan sus demandas crecientes de información³⁹ y participen en los asuntos políticos y legislativos del país, haciendo pleno uso de los derechos garantizados constitucionalmente.

Es necesario acotar que el complejo proceso de transformación multidimensional está aún abierto. Si, a nivel de gobierno, México es capaz de empujar más allá del referencial mínimo que exige la restringida democracia electoral y encaminarse hacia una genuina forma de democracia participativa, debe incorporar significativamente al tejido estructural del país los logros que el último tiempo ha obtenido en materia política, legal, social y, sin duda, psicológica. Al respecto, resulta crítico que México refuerce la base legislativa y tecnológica que ha creado para mejorar la cantidad y la calidad de la información gubernamental disponible para el público; además debe intensificar los esfuerzos tendientes a inculcar una cultura cívica vibrante y efectiva a todos los niveles de la sociedad, a expandir los mecanismos de participación ciudadana en línea, a introducir la próxima generación de TIC basada en servicios y elementos participativos y, por sobre todo, debe fortalecer la capacidad ciudadana para percibir la conexión que existe entre *input* e impacto.

El logro de estos objetivos podría, finalmente, mejorar la capacidad de México para utilizar la TIC con el objetivo de disminuir la tentación generalizada a revertir el proceso nuevamente hacia la promesa, ya familiar pero dudosa, del populismo; por el contrario, debe ayudar a consolidar la transición política forjando un conjunto de valores y prácticas democráticas que responda tanto a las circunstancias actuales de la nación como a su singular trayectoria histórica, política y cultural.

ANEXOS

Anexo I

Análisis multivariable de los portales: Espacios de participación ciudadana en línea, del poder ejecutivo (diciembre 2002)

Contenido

Tema /Aspecto	Atención Ciudadana	Presidencia
Información sobre la ubicación de la oficina y el cuerpo directivo	Sí	Sí
Información general	Sí	Sí
Información cuantitativa / específica (informes, proyecciones, artículos, etc.)	No	Sí
Capacidad de suministrar información (flujo unidireccional)	Sí	Sí
Capacidad para solicitar y recibir información (flujo bi-direccional)	Sí	Sí
Capacidad para revisar información pedida por otros	Sí	Sí
Capacidad de suscribirse a boletines / actualizaciones electrónicos	No	No
Capacidad para aprender detalles específicos de resolución de controversias	No	No
Tiempo de respuesta (en conexión con peticiones específicas de información enviadas por e-mail) • Fecha de solicitud • Auto-réplica / Respuesta genérica (de <i>Webmaster</i>) • Respuesta personalizada	22-08-2002 Mismo día Ninguna	22-08-2002 Mismo día Ninguna
Capacidad de programar reuniones con entidades y/o funcionarios del ejecutivo	No	No
Capacidad de concurrir a audiencias / reuniones virtuales	No	No
Capacidad de participar en plebiscitos o referendos en línea	No	No
Capacidad de participar en encuestas de opinión en línea	Sí	Sí
Capacidad de participar en foros o <i>chatear</i>	Sí	Sí

Funcionalidad

Tema / Aspecto	Atención Ciudadana	Presidencia
Se requiere registro	Sí	Sí
Capacidad de registro total en línea	Sí	Sí
Se requiere presencia física para el registro	No	No
Contenido en inglés	No	Sí
Contenido en lenguas indígenas	No	No
Permite acceso a discapacitados	No	No
Capacidad de búsqueda en portal	No	Sí
Capacidad de búsqueda fuera de portal	No	No
Conexiones horizontales intra-rama (entre agencias del mismo nivel)	Sí	Sí
Conexiones horizontales inter ramas (de poderes)	No	No
Conexiones verticales (entre niveles de gobierno)	No	No
Conexiones con portales no gubernamentales	No	No
Habilitación de firma digital	No	No
Capacidad transaccional (revisar productos, poner órdenes)	No	No
Capacidad de pago electrónico	No	No
Centro de llamados disponible	Sí	No
Centro de llamados operacional	Sí	No
Inducción en línea disponible	No	No
Expiración de información en relación con contenidos sensibles al tiempo	Sí	Sí
Mecanismo de evaluación de portales en línea	No	No

Portal con información legal específica

Tema / Aspecto	Atención Ciudadana	Presidencia
Divulgación de política de privacidad	No	No
Divulgación de información concerniente a aspectos de seguridad	No	No
Divulgación de información concerniente a propiedad intelectual	No	No

Otros

Tema / Aspecto	Atención Ciudadana	Presidencia
Disponibilidad de estadísticas del portal	No	Sí
Existencia de anuncios del sector no público	No	No

Anexo II

Análisis multivariable de los portales: Espacios parlamentarios de participación ciudadana en línea (diciembre 2002)

Contenido

Tema / Aspecto	H. Senado de la República	H. Cámara de Diputados
Información sobre la ubicación de la oficina y el cuerpo directivo	Sí	Sí
Información general	Sí	Sí
Información cuantitativa / específica (informes, proyecciones, artículos, etc.)	Sí	Sí
Capacidad de suministrar información (flujo unidireccional)	Sí	Sí
Capacidad para solicitar y recibir información (flujo bi-direccional)	Sí	Sí
Capacidad para revisar información pedida por otros	No	No
Capacidad de suscribirse a boletines / actualizaciones electrónicos	No	No
Capacidad para aprender detalles específicos de resoluciones de controversias	Sí	Sí
Tiempo de respuesta (en conexión con peticiones específicas de información enviadas por e-mail) • Fecha de solicitud • Auto-réplica / Respuesta genérica (de <i>Webmaster</i>) • Respuesta personalizada	22-08-2002 Ninguna 27-08-2002	22-08-2002 Ninguna Ninguna
Capacidad de programar reuniones con entidades y/o funcionarios del ejecutivo	Sí	No
Capacidad de concurrir a audiencias / reuniones virtuales	No	No
Capacidad de participar en plebiscitos o referendos en línea	No	No
Capacidad de participar en encuestas de opinión en línea	No	No
Capacidad de participar en foros o <i>chatear</i>	No	Sí

Funcionalidad

Tema / Aspecto	H. Senado de la República	H. Cámara de Diputados
Se requiere registro	No	No
Capacidad de registro total en línea	No	No
Se requiere presencia física para el registro	No	No
Contenido en inglés	No	No
Contenido en lenguas indígenas	No	No
Permite acceso a discapacitados	No	No
Capacidad de búsqueda en portal	Sí	No
Capacidad de búsqueda fuera de portal	No	No
Conexiones horizontales intra-rama (entre agencias del mismo nivel)	Sí	Sí
Conexiones horizontales inter ramas (de poderes)	Sí	Sí
Conexiones verticales (entre niveles de gobierno)	Sí	Sí
Conexiones con portales no gubernamentales	No	Sí
Habilitación de firma digital	No	No
Capacidad transaccional (revisar productos, poner órdenes)	No	No
Capacidad de pago electrónico	No	No
Centro de llamados disponible	Sí	Sí
Centro de llamados operacional	Sí	Sí
Inducción en línea disponible	No	No
Expiración de información en relación con contenidos sensibles al tiempo	No	No
Mecanismo de evaluación de portales en línea	No	No

Portal con información legal específica

Tema / Aspecto	H. Senado de la República	H. Cámara de Diputados
Divulgación de política de privacidad	No	Sí
Divulgación de información concerniente a aspectos de seguridad	No	No
Divulgación de información concerniente a propiedad intelectual	No	No

Otros

Tema / Aspecto	H. Senado de la República	H. Cámara de Diputados
Disponibilidad de estadísticas del portal	Sí	Sí
Existencia de anuncios del sector no público	No	Sí

Notas

¹ Ver “Carta Democrática Interamericana” (Resolución de San José, Costa Rica), del 11-09-2001, en http://www.oas.org/charter/resolucion1_en_p4.htm, 18-11-2001. México adoptó esta Carta. Ella es aceptada generalmente como práctica de buen gobierno (OCDE, 2001).

² “Triunfo histórico de la izquierda en Brasil”, en <http://www.abc.net.au/lateline/s713175.htm>, 22-05-2003; “Alcanza aprobación récord”, en *Reforma*, México, 06-05-2003 (hay que hacer notar que el nivel récord de popularidad alcanzado en Ciudad de México por Andrés Manuel López Obrador le podría ayudar a alcanzar la presidencia en 2006).

³ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial*, México, 05-02-1917, arts. 8 y 9.

⁴ “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, en *Diario Oficial*, México, 11-06-2002. Esta Ley obliga a las dependencias y entidades federales a: (i) publicar información respecto de los contratos públicos, compensaciones económicas de los funcionarios públicos, presupuestos, etc. en Internet; y (ii) establecer mecanismos basados en la TIC para recibir y procesar peticiones de los ciudadanos en todo aquello que no sea información reservada.

⁵ *Id.*, art. 7.

⁶ Los gobiernos latinoamericanos que han establecido mecanismos de participación ciudadana en línea incluyen, Argentina (<http://www.nacion.ar/espaciocivico/foros/foros.asp>), Chile (http://www.minvu.cl/minvu/new_foro/tema.asp), Colombia (<http://www.agenda.gov.co>), México (<http://www.secofi-ssci.gob.mx/siger>) y Venezuela (<http://www.gobiernoenlinea.ve/gobierno>).

⁷ Un buen ejemplo lo constituye la página web del congresista norteamericano Acevedo-Vila. Ver <http://www.house.gov/acevedo-vila/>, 10-03-2003.

⁸ Un ejemplo de esta capacidad lo proporciona el Senado de EE.UU. Ver <http://www.capitolhearings.org/>, 10-03-2003. Ver también Oliver Maerker ...[et al], “Internet-Based Citizen Participation in the City of Esslingen”, en <http://www.ais.fraunhofer.de/~maerker/paper/CaseStudyEsslingen.pdf>, 25-05-2003 (cabe hacer notar la manera en que Alemania utiliza Internet para realizar discusiones públicas relacionadas con la rezonificación de un área agrícola).

⁹ Brasil ha establecido un mecanismo en línea para la presentación de propuestas legislativas ciudadanas. Ver “Comissão de Legislação Participativa”, en <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/perm/clp/apresentacao.htm>, 10-03-2003.

¹⁰ La ciudad de St. Paul, Minnesota, realizó un plebiscito en línea en el 2002. Ver “City of St. Paul”, en <http://www.ci.stpaul.mn.us/mayor/00budget/00mayormsg.html>, 10-03-2003.

¹¹ Tribunal Supremo de Elecciones, “Elecciones 2002”, en <http://www.tse.go.cr/votoelec.htm>, 21-08-2002 (cabe destacar el avance del “Proyecto de Voto Electrónico” de Costa Rica); “Prueba Francia Voto Electrónico”, en *Reforma*, México, 21-04-2002, en 3A.

¹² Ver <http://www.e-mexico.gob.mx>, 02-03-2003.

¹³ Ver <http://www.presidencia.gob.mx>, 10-03-2003.

¹⁴ Ver <http://ciudadano.presidencia.gob.mx>, 10-03-2003.

¹⁵ El significado participativo de estos números puede llevar a error si no se considera que la gran mayoría de estas peticiones tiene un objetivo personal muy estrecho (por ejemplo pedir trabajo, pedir crédito, etc.) más que un objetivo que se relacione con el beneficio de la comunidad, del Estado o de la nación. El hecho de que la mayoría de estas peticiones constituya una solicitud de asistencia que técnicamente va más allá de las posibilidades de los poderes constitucionales que tiene la Presidencia, es un testimonio más de la imagen de un ejecutivo hegemónico, patrimonial y autoritario que ha predominado en la mente de los mexicanos.

¹⁶ La Oficina de la Presidencia atendió 169.498 peticiones entre diciembre de 2000 y agosto de 2001. De éstas, 25.668 se resolvieron inmediatamente. Independientemente de la experiencia del Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE) en esta materia, la *Presidencia* sostiene que el promedio de días requeridos para responder a los ciudadanos ha bajado de 268 a 30 días entre la Administración Salinas y la de Fox.

¹⁷ Réplicas autogeneradas, de carácter genérico, se recibieron inmediatamente después de enviada la pregunta de prueba. Pero las respuestas a preguntas sustantivas aún se esperan.

¹⁸ La aprobación del proyecto de ley del diputado Villa Preciado concerniente a la presentación de iniciativas populares podría reforzar el conjunto de garantías individuales contenidas en los artículos 8 y 9 de la Constitución Mexicana. Ver el “Decreto por el que se reforma el artículo 41 y se adicionan el artículo 71, con una fracción IV, y el 99, con una fracción V Bis., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se crea la Ley Reglamentaria de la fracción IV del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se reforman diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Mexicanos, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”, en *Gaceta Parlamentaria*, México, 26-09-2001, en <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2001/sep/20010926.html>, 06-12-2001.

¹⁹ Al final del milenio, sólo el 19% de las quejas y denuncias formales enviadas por los ciudadanos fueron efectivamente sancionadas. Por el contrario, aproximadamente el 70% de ellas fueron descartadas por razones relacionadas con la pobreza en la preparación del caso y la falta de pruebas. “Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006”, en *Diario Oficial*, México, 22-04-2002 (de aquí en adelante “Programa”).

²⁰ Es posible solicitar y recibir boletines públicos institucionales semanalmente relativos a las actividades del presidente Fox.

²¹ Programa, ver *supra* nota 19.

²² Ver <http://www.alianzaciudadana.presidencia.gob.mx>, 10-03-2003 (conexión con el ahora desaparecido portal *Alianza Ciudadana*).

²³ Comisión de Participación Ciudadana, “Programa de Trabajo 2001”, en <http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/comdip/comparc/present.htm>, 29-06-2002.

²⁴ Un ejemplo de la naturaleza estática y limitada de la información relativa a los funcionarios mexicanos electos que se presenta en los portales del Congreso está disponible en la Cámara de Diputados. Ver <http://200.15.46.216/apoyopar/principal.htm>, 10-03-2003. Estadísticas concernientes al ausentismo por parte de los diputados federales han sido puestas en línea recientemente; también información concerniente a las votaciones de dichos diputados. Ver CIDAC, “En Contacto con tu Diputado”, en <http://www.cidac.org/encontacto/index.htm>, 02-06-2003.

²⁵ A diferencia de lo que fue la experiencia del CIDE con la visita al sitio web del ejecutivo, las preguntas de prueba que se le enviaron al Senado para evaluar su capacidad de respuesta recibieron contestación sustantiva en el lapso de cinco días. En cambio, las preguntas enviadas a la Cámara de Diputados aún esperan respuesta.

²⁶ Los portales de la Cámara de Diputados y del Senado proporcionan mecanismos que permiten comentarios y sugerencias. Esto es diferente del Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención Ciudadana, debido a que este último constituye un primer paso de todo un proceso que tendrá consecuencias administrativas y/o legales.

²⁷ Juliana Viegas, “Brazil: Electronic Elections”, en <http://www.bmck.com/elaw/getarchive.asp?action=ISO>, 09-10-2000 (cabe hacer notar que en octubre de 2000, casi 100 millones de brasileños que representan más de 5.199 municipalidades participaron en elecciones electrónicas de alcaldes y representantes); Tribunal Superior de Justicia Electoral, “El voto

electrónico se aplicó en 33 distritos electorales y 3.812 mesas”, en <http://www.tsje.gov.py/voto/donde.htm>, 24-04-2003; Comisión Electoral, “Modernizando las elecciones: una evaluación estratégica del Plan Piloto Electoral 2002”, en http://www.electoralcommission.org.uk/files/dms/Modernising_elections_6574-6170_E_N_S_W_.pdf, 09-05-2003; y Andy Sullivan, “E-Voting Terminals Face Super Tuesday Test”, en <http://www.reuters.com>, 29-02-2004 (cabe destacar que más de 50 millones de votos electrónicos serán emitidos en las próximas elecciones presidenciales norteamericanas).

²⁸ El proceso electoral federal ha mejorado desde 1988, en gran medida como respuesta al fortalecimiento legislativo del Instituto Federal Electoral (IFE), la presencia de observadores internacionales durante las votaciones clave, y la naturaleza cambiante de la cultura política mexicana. Sin embargo, abundan los ejemplos de disputas electorales en este país.

²⁹ La Comisión Estatal Electoral de Nuevo León planeaba hacer 115 urnas electrónicas que estarían disponibles el 6 de julio de 2003 para la elección de gobernador del estado. El costo estimado de esta experiencia piloto sería de US\$ 600.000. Ver Comisión Estatal Electoral, en http://www.cee-nl.org.mx/CEE_html/default.htm, 15-04-2003.

³⁰ El Instituto Electoral del Distrito Federal planeaba hacer 50 urnas electrónicas que estarían disponibles para las elecciones del 6 de julio de 2003. Su costo aproximado se estimaba en US\$ 150.000. Las autoridades electorales del Distrito Federal se proponen realizar una plena votación electrónica en el 2006. Jonathan Hernández Sosa, “Preparan voto electrónico”, en *Reforma*, México, 09-12-2002, en 5A.

³¹ El gobierno mexicano, por ejemplo, ha lanzado diplomados en CIO y e-Gobierno en conjunto con Berkeley y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) respectivamente. Instituciones académicas que ya han introducido capacitación en TIC y/o programas de investigación incluyen el CIDE, el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y la Universidad Iberoamericana.

³² “Decreto por el que se expide la Ley Federal de Protección de Datos Personales”, aprobado por el Senado el 30-04-2002. Una ley de protección de datos personales fue introducida en la Cámara de Diputados por el diputado Barbosa Huerta. Ver “Iniciativa de Decreto que expide la Ley Federal de Protección de Datos Personales”, en *Gaceta Parlamentaria*, México, 07-09-2001, en <http://www.cddhcu.gob.mx/servicios/datorele/cmprtvs/1po2/set/2.htm>, 05-08-2002.

³³ Este escándalo fue provocado por la venta del Registro Federal de Electores de México a la compañía norteamericana Choice Point. Dicha venta violó el art. 135 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en su tercer párrafo sostiene que “los documentos, datos e informes proporcionados por los ciudadanos al Registro Federal de Electores... serán estrictamente confidenciales”. Ver “Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”, en *Diario Oficial*, México, 15-08-1990, art. 135.

³⁴ Aproximadamente el 14,2% de los ciudadanos que ha experimentado alguna irregularidad en el transcurso de sus relaciones con funcionarios gubernamentales tienen miedo de denunciarlas. Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, “Identificación de Áreas Críticas”, en http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/AR_secodam.pdf, 05-06-2003.

³⁵ “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, del Código Federal de Procedimientos Civiles, del Código de Comercio, y de la Ley Federal de Protección al Consumidor”, en *Diario Oficial*, México, 29-05-2000.

³⁶ “Ley Federal para la Regulación de la Actividad Profesional del Cabildeo y la Promoción de Causas”, presentada por el diputado Efrén Leyva Acevedo, del Grupo Parlamentario del PRI, en *Gaceta Parlamentaria*, México, 29-04-2002.

³⁷ En su intento por mejorar las prácticas de la administración pública, México, en el transcurso de los dos últimos años, ha legislado sobre el tema de la participación ciudadana. Un ejemplo de este esfuerzo lo constituye el proyecto de ley del diputado Villa Barbosa Huerta referido a la participación de la sociedad civil en la lucha por la transparencia. Ver “De la Ley de Participación de la Sociedad Civil para la Transparencia”, en *Gaceta Parlamentaria*, México, 15-05-2002, en <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/58/2002/may/20020517.html#Ini20020514Barbosa>, 10-06-2002 (se enfatiza la creación de mecanismos que tienen como propósito aumentar la participación de la sociedad civil en la campaña para mejorar la transparencia). La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal estipula, de la misma manera, la presentación de iniciativas populares. Ver “Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal”, en *Diario Oficial del Distrito Federal*, México, 21-12-1998, art. 36, en <http://www.df.gob.mx/leyes/participacion/>, 23-06-2002.

³⁸ Comisión de Participación Ciudadana, ver *supra* nota 23; IFE, “Campaña Nacional de Promoción de Participación Ciudadana”, en <http://www.ife.org.mx>, 03-05-2003.

³⁹ “Demandan acceso a toda información de gobierno”, en *Reforma*, México, 10-10-2002, en 10A (informa que al menos seis sobre 10 entrevistados en una muestra de 625 personas expresaron interés en tener mayor acceso a la información del gobierno).

Bibliografía

- Anderson, John Ward (2000), “Mexico’s Dinosaurs Resurgent”, en *Washington Post Foreign Service*, Washington, May 23.
- Avritzer, Leonardo (2002), *Democracy and the Public Sphere in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- Callejas, Manuel, “e-Democracia”, en *PuntoGob*, México, <http://www.puntogob.gob.mx>, 20-03-2003.
- Camp, Roderic Ai (1993), *Politics in Mexico*, New York, Oxford University Press.
- _____ (2001), “Democracy through Latin American Lenses”, en *Citizen Views of Democracy in Latin America*, Roderic Ai Camp (ed.), Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Cansino, César (2000), *La transición mexicana: 1997-2000*, México, Ediciones CEPKOM.
- CIDE, Telecom-Data, México, CIDE, http://www.telecom.cide.edu/base_de_datos.html, 10-03-2003.
- De Soto, Hernando (2000), *The Mystery of Capital*, New York, Basic Books.
- Del Valle, Sonia (2003), “Superan a San Lázaro al concretar reformas”, en *Reforma*, México, 22 de mayo.
- Dworak, Fernando (2002), “Asuntos legislativos: cabildeo peligroso”, en *Enfoque*, México, 04 de agosto.
- Estudillo Rendón, Joel (2002), “Back to the Future: Will the Dark Forces of Mexico’s Past Hijack Mexico’s Democratic Transition?”, en *Business Mexico*, Mexico, January.
- Fountain, Jane (2001), *Building the Virtual State*, Washington, The Brookings Institution.
- Giugale, Marcelo M. (2001), “Accountability and the Demand for Quality Government”, en *Mexico: a Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Marcelo M. Giugale (ed.), Washington, The World Bank.
- Hidalgo, Jorge Arturo (2003), “Reconocen falta de consensos”, en *Reforma*, México, 28 de abril.
- IFE, Coordinación de asuntos internacionales, México, IFE, <http://www.ife.org.mx>, 28-04-2003.
- IMD (2002), *IMD World Competitiveness Scorecard 2002*, Lausannes, IMD, <http://www01.imd.ch>, 20-12-2002.
- INEGI (2001), *Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas*, México, INEGI.
- INEGI, Estadísticas sociodemográficas, México, INEGI, <http://www.inegi.gob.mx>, 02-06-2003.
- Irizar, Guadalupe (2002), “Convierten a las APN en trampolín político”, en *Reforma*, México, 27 de mayo.

- Jiménez, Benito (2002), “Desconfían los mexicanos de políticos e instituciones”, en *Reforma*, México, 15 de agosto.
- Karst, Kenneth y Rosenn, Keith (1975), *Law and Development in Latin America*, Berkeley, University of California Press.
- Kedzie, Christopher (1995), “International Implications for Global Democratization”, en *Universal Access to E-Mail: Feasibility and Societal Implications*, Robert H. Anderson ...[et al], Santa Mónica, Rand Corporation, <http://www.rand.org/publications/MR/MR650/mr650.ch6/ch6.html>, 15-07-2001.
- Kenney, Matthew T. (2001), “Transition to Democracy: a Mexican Perspective”, en *Citizen Views of Democracy in Latin America*, Roderic Ai Camp (ed.), Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph (1998), “Power and Interdependence in the Information Age”, en *Foreign Affairs*, N° 75, New York.
- Kirkman, Geoffrey y Sachs, Jeffrey (2001), Subtract the Divide, <http://www.worldlink.co.uk>, 11-07-2001.
- KPMG Consulting, E-Government for All, London, KPMG, <http://www.kpmgconsulting.co.uk>, 02-08-2002.
- Krauss, Clifford (2001), “Argentine Leader, his Nation Frayed, Abruptly Resigns”, en *New York Times*, New York, December 21.
- Krauze, Enrique (1997), *Mexico: Biography of Power*, New York, Harper Collins Publishers.
- Lagos, Marta (1997), “Public Opinion in New Democracies: Latin America’s Smiling Mask”, en *Journal of Democracy*, Vol. 8 N° 3, Baltimore.
- Laredo, Jorge (2003), “Elecciones a nadie le importan”, en *Proceso*, México, 08 de junio.
- Lasswell, Harold (1951), “Democratic Character”, en *The Political Writings of Harold D. Lasswell*, Wesport, Greenwood Press.
- Latinobarómetro, Informe de prensa, Santiago, Latinbarómetro, <http://www.latinobarometro.org>, 26-02-2004.
- Mariscal, Judith y Kossick, Robert (2003), “Citizen Participation in the Digital Age: the Reform of Mexico’s Federal Telecommunications Law”, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE Working Paper Series).
- Markle Foundation (Estados Unidos) (1998), Internet Community Joins Together for Web, White, & Blue Day, Washington, Markle Foundation, http://www.markle.org/news/_news_pressrelease_100698.stm, 15-05-2003.
- Mazaar, Michael (1999), *Global Trends 2005*, New York, Palgrave.
- México. Presidencia de la República (2001), Primer informe de gobierno, México, Presidencia de la República, <http://www.informe.presidencia.gob.mx>, 23-08-2002.
- Moreno, Alejandro (2003), *Democracia, actitudes políticas y conducta electoral*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Morris, Dick (1999), *VOTE.com*, Washington, Renaissance Books.
- Montes de Oca Torres, Gabriela (2003), “Congreso en línea: un nuevo esquema para el trabajo legislativo”, en *PuntoGob*, México, <http://www.puntogob.gob.mx>, 20-03-2003.
- OCDE (2001), “Engaging Citizens in Policy Making: Information, Consultation, and Public Participation”, Paris, Public Management Service (PUMA Policy Brief, N° 10).
- Ochoa, Jorge Octavio (2002), “52 Agrupaciones buscan registro”, en *El Universal*, México, 04 de enero.
- Oppenheimer, Andrés (2002a), “México tiene un grave caso de parálisis política”, en *Reforma*, México, 23 de julio.
- _____ (2002b), “¿Se viene la ola neopopulista?”, en *Reforma*, México, 08 de enero.

- _____ (2001), “Latin America Suffering Democratic Fatigue”, en *Miami Herald*, Miami, september 18.
- Paz, Octavio (1985), *The Labyrinth of Solitude*, New York, Grove Weidenfeld.
- Pereira, Javier, “Inside Venezuela’s Failed Coup Attempt”, en *World Press Review*, Muscatines, <http://www.worldpress.org/Americas/568.cfm>, 08-08-2002.
- Quiñónez, Sam (2002), “Tax Me if You Can: Mexico’s Failed Fiscal Overhaul Shows the Rough Road Ahead for Reform in Congress”, en *Latin Trade*, June.
- _____ (1999), “The New Influence Peddlers”, en *Latin Trade*, November.
- Ramírez, Clara (2002), “Confían lograr que paisanos voten en 2006”, en *Reforma*, México, 19 de abril.
- Raney, Rebecca Fairley (1999), “Study Warns of Risks in Internet Voting”, en *New York Times*, New York, August 14.
- Riquelme, Alfredo (1999), “Voting for Nobody in Chile’s New Democracy”, en *NACLA Report on the Americas*, Vol. 22 N° 6, New York, May-June.
- Rivera Calderón, Fernando (2001), “Dictadura perfecta v. democracia imperfecta”, en *Milenio*, México, 13 de agosto.
- Rheingold, Howard (1993), *Virtual Communities*, New York, Harper Perennial.
- Rohter, Larry (2003), “Argentina, Turning the Corner, Leans to Its Left”, en *New York Times*, New York, May 18.
- Schwab, Klaus y Sachs, Jeffrey (2001), *The Latin American Competitiveness Report 2001-2002*, <http://www.weforum.org>, 08-12-2001.
- Schwartz, John (2004), “Electronic Vote Faces Big Test of Security”, en *New York Times*, New York, February 28.
- SCT, Foro de discusión e-México, <http://www.e-mexico.gob.mx>, 23-03-2003.
- SECODAM (2002), Informe de Labores 2002, en <http://www.secodam.gob.mx>, 14-11-2002.
- Sevilla, Ramón (2003), “Impulsan valores en educación básica”, en *Reforma*, México, 21 de mayo.
- Taniguchi, Hanako (2002), “Definen línea de educación cívica”, en *Reforma*, México, 15 de abril.
- Tocqueville, Alexis de (1966), *Democracy in America*, New York, Harper and Row.
- Tribunal Regional Eleitoral (Brasil), *Historico do voto eletronico*, en <http://www.tre-mg.gov.br>, 12-03-2004.
- Ugalde, Luis Carlos (2002), *Rendición de cuentas y democracia: el caso de México*, México, Instituto Federal Electoral.
- _____ (2001), “The Transformation of Mexican Presidentialism”, en *Fletcher Forum*, Vol. 25, Boston.
- United Nations, Benchmarking E-Government: a Global Perspective, <http://www.unpan.org/e-government/global%20leaders%20tables.htm>, 19-08-2002.
- West, Darrell M., WMRC Global E-Government Survey, October 2001, en <http://www.insidepolitics.org/egovt01int.html>, 20-08-2002.
- World Economic Forum, Global Information Technology Report 2002-2003, en <http://www.weforum.org>, 10-03-2003.

La evaluación de resultados en el sector público argentino: un análisis a la luz de otras experiencias en América Latina *

Ariel Zaltsman

Introducción

En la década del '90, tanto el sector público argentino como el de otros países de América Latina fueron testigos de la adopción de un conjunto de iniciativas tendientes a incorporar la evaluación de resultados como práctica sistemática. Dado el enorme potencial que guarda la evaluación para ayudar a mejorar el funcionamiento del Estado y su amplio espectro de aplicaciones posibles, este hecho ha despertado grandes expectativas en muy variados ámbitos. Sin embargo, un estudio comparativo de las iniciativas de evaluación de cuatro países latinoamericanos que auspició recientemente el CLAD (Cunill Grau y Ospina Bozzi, 2003) sugiere que, en la práctica, estos esfuerzos habrían tendido a privilegiar el apoyo a ciertas funciones clave de la gestión pública y a relegar otras no menos importantes.

Concretamente, lo que halló el estudio del CLAD fue que, en dos de los cuatro países analizados, las iniciativas de evaluación adoptadas están principalmente orientadas a atender los requerimientos de la programación presupuestaria y a servir de apoyo a la gestión de las organizaciones públicas pero, en la mayoría de los casos, desatienden los requerimientos de la planificación de nivel sectorial o *macro*. Paralelamente, en los otros dos países el énfasis estaría puesto en respaldar la planificación y la implementación de políticas sectoriales, mejorar la gestión del sector público en general y posibilitar un mayor involucramiento y control por parte de la ciudadanía, sin prestar suficiente atención a la vinculación entre la información sobre los resultados de la gestión y la programación presupuestaria. Los hallazgos del estudio son de por sí reveladores, pero dejan planteado un cúmulo de interrogantes nuevos acerca de los posibles orígenes y consecuencias de estos dos desarrollos divergentes, e invitan a preguntarse en qué medida las experiencias de estos cuatro países reflejan lo que ha venido sucediendo con la evaluación de resultados en el resto de la región.

El objetivo del presente artículo es analizar los principales avances que se han venido realizando en el campo de la evaluación de resultados en el sector público argentino y compararlos con los hallazgos del estudio del CLAD en esos cuatro países. La expectativa implícita es que, al posibilitar la identificación de similitudes y diferencias entre las iniciativas de evaluación argentinas y las de otros países, el análisis contribuya a enriquecer el estudio de las primeras y, a un mismo tiempo, ayude a explorar la medida en que los dos abordajes de la evaluación de resultados identificados por Cunill Grau y Ospina Bozzi (2003) reflejan lo que está sucediendo en este terreno en otros países de la región.

El trabajo se centra en las tres iniciativas de evaluación de resultados argentinas que, al igual que las que analizó el estudio del CLAD, apuntan a abarcar una amplia gama de programas, organizaciones y servicios del Estado. En el caso del sector público argentino, se trata del Sistema de Seguimiento Físico - Financiero de la Oficina Nacional de Presupuesto, el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), y los mecanismos de monitoreo del desempeño del Sistema de Gestión por Resultados de la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Nación. A los fines de caracterizarlas, el trabajo retoma varios de los ejes centrales del marco conceptual y teórico en los que se basó el estudio del CLAD, y los aplica al análisis de material documental y bibliográfico,

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

Quisiera expresar mi especial agradecimiento a Sonia Ospina por sus valiosos comentarios con base en la lectura de una versión preliminar de este documento; a Nuria Cunill Grau y a Marianela Armijo por sus comentarios en relación con la ponencia que presenté en el VIII Congreso del CLAD y que sirvió de base al presente trabajo; y a los entrevistados y demás personas que me ayudaron con la obtención de buena parte del material que analizo aquí, por su muy apreciada colaboración.

complementado con información de primera fuente proveniente de entrevistas y consultas con seis informantes clave¹.

El artículo está estructurado en cuatro secciones. La primera sección incluye una breve síntesis de los hallazgos del estudio del CLAD que parecen más relevantes para el estudio del caso argentino. La segunda sección presenta una caracterización de las tres iniciativas de evaluación argentinas. La tercera, realiza un análisis de conjunto de las tres iniciativas con la intención de trazar un perfil de lo que parecería vislumbrarse como el abordaje argentino a la evaluación de resultados, y lo compara con los dos modelos que el estudio del CLAD identificó en otros cuatro países de la región. Por último, la sección final sintetiza las principales conclusiones del trabajo.

La evaluación de resultados de la gestión pública en Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay

El estudio del CLAD se centró en el análisis comparado y en profundidad de las iniciativas de evaluación de resultados de la gestión pública de Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay². En los cuatro casos, las iniciativas fueron concebidas con el fin de monitorear y evaluar la gestión en un amplio espectro de áreas de acción del Estado, que incluye sectores tan variados como los de educación, salud, vivienda, empleo, medio ambiente, y seguridad y defensa. En Colombia, en Costa Rica y en Uruguay, la función de evaluación se vio estructurada bajo la forma de un sistema nacional de evaluación, mientras que en Chile, los distintos mecanismos de evaluación adoptados no forman parte de un sistema unificado en el estricto sentido del término, pero han dado muestras de una creciente articulación entre sí.

Lo que se observa como práctica de evaluación más común y extendida en los cuatro países es el monitoreo del desempeño. Es decir, la realización de un seguimiento continuo o periódico del grado en que las políticas, las organizaciones o los programas evaluados han venido cumpliendo con sus objetivos y/o con metas prefijadas. Para ello, se alimentan generalmente de información provista por los propios organismos y programas monitoreados con base en una serie de indicadores definidos conjuntamente y/o aprobados por las entidades gubernamentales a cargo del seguimiento. Dependiendo del caso, esos indicadores incluyen información sobre el grado de cumplimiento de metas de producción de bienes y servicios, resultados intermedios y/o finales. En dos de los cuatro países -Chile y Colombia- las mediciones de desempeño se complementan con la realización de evaluaciones en profundidad de políticas o programas seleccionados, lo que permite ahondar en las causas del buen o mal desempeño observado y proponer cursos de acción sobre una base más informada y sólida que las meras mediciones de desempeño³.

Pero, sin duda, el hallazgo más revelador del estudio ha sido que, si bien en los cuatro países la introducción de la evaluación de resultados se fundamentó en la intención de mejorar la gestión y de posibilitar una mayor transparencia y responsabilización⁴ dentro del sector público, estos dos objetivos generales se vieron abordados con dos enfoques distintos.

En los casos de Chile y Uruguay, la adopción de la evaluación de resultados se habría producido en línea con lo que Cunill Grau y Ospina Bozzi (2003) caracterizaron como el “modelo presupuesto” - un enfoque en el marco del cual la prioridad habría estado puesta en orientar la asignación presupuestaria, apoyar la planificación estratégica y la toma de decisiones en las organizaciones públicas, y aumentar la transparencia en el sector público. En consonancia con la centralidad que reviste la programación presupuestaria en este modelo, la mayoría de sus mecanismos de monitoreo y evaluación quedó estructurada en torno al ciclo presupuestario (Armijo, 2003; Freijido, 2003; Cunill Grau y Ospina Bozzi, 2003a y 2003b; Ospina, Cunill Grau y Zaltsman, 2004).

Por contraste, en Colombia y en Costa Rica la evaluación de resultados habría sido adoptada de acuerdo con lo que Cunill Grau y Ospina Bozzi denominaron el “modelo plan” -un abordaje que combina la búsqueda de mejoras en el proceso de formulación de políticas y en la gestión de las entidades y los programas del sector público con el objetivo declarado de aumentar el protagonismo de

la ciudadanía en el control y la fiscalización del gobierno y potenciar, por esa vía, el carácter democrático del Estado. A través del objetivo de hacer de la evaluación de resultados una herramienta que posibilite una mejor rendición de cuentas por parte de los funcionarios electos y políticos frente a la ciudadanía y sus representantes, estos sistemas de evaluación ponen un fuerte énfasis en la responsabilización política⁵. La denominación del modelo alude al papel central jugado por la planificación y por el plan nacional de desarrollo de cada uno de estos dos países en el funcionamiento de sus respectivos sistemas de evaluación (Mora Quirós, 2003; Ospina Bozzi y Ochoa, 2003; Cunill Grau y Ospina Bozzi, 2003a y 2003b; Ospina, Cunill Grau y Zaltsman, 2004).

Las diferencias de énfasis entre los objetivos declarados de los dos modelos se ven, a su vez, reflejadas en distintos rasgos de su diseño y en sus respectivas lógicas de funcionamiento. Uno de los aspectos en los cuales estas diferencias se manifiestan con mayor claridad es el emplazamiento institucional de las distintas iniciativas. En efecto, en los países del “modelo presupuesto”, prácticamente todas las iniciativas de evaluación han sido impulsadas y colocadas bajo la órbita de la división gubernamental responsable de la programación presupuestaria⁶ (Armijo, 2003; Freijido, 2003; Cunill Grau y Ospina Bozzi, 2003b), mientras que en los países del “modelo plan” los sistemas de evaluación fueron creados y siguen dependiendo del ministerio encargado de la planificación nacional (Mora Quirós, 2003; Ospina Bozzi y Ochoa, 2003; Cunill Grau y Ospina Bozzi, 2003b).

Un segundo aspecto en el que las distintas prioridades de los dos modelos parecen verse reflejadas es en los niveles de accionar gubernamental en los que se han centrado los esfuerzos de evaluación. A los efectos de analizar este aspecto, el estudio se basó en una categorización de los niveles de desempeño en el sector público desarrollado por Ospina Bozzi (2001). De acuerdo con esta categorización, los distintos niveles de desempeño en el Estado pueden verse agrupados en cuatro: (i) el nivel individual o *micro*, centrado en el desempeño de los funcionarios y empleados de las distintas organizaciones que componen el sector público; (ii) el nivel organizacional o *meso*, que toma por objeto de evaluación el funcionamiento de las distintas entidades y organismos públicos; (iii) el nivel de programas, cuyo funcionamiento y desempeño pueden involucrar a más de un organismo a la vez o bien producirse a la par del desarrollo de otros programas de la misma entidad y revestir interés por sí mismos; y (iv) un nivel de orden aun más alto, centrado en las políticas sectoriales (por ejemplo, en el área de educación, salud, trabajo) o intersectoriales del gobierno, al que Ospina alude como nivel *macro*. En este sentido, el estudio encontró que en las iniciativas de evaluación del “modelo presupuesto” predomina el énfasis en la evaluación de resultados en los niveles de desempeño organizacional y de programas, mientras que en el “modelo plan” se destacan los esfuerzos por evaluar resultados tanto a nivel de las entidades como de las políticas públicas sectoriales (educación, salud, vivienda, etc.). En cada caso, el énfasis identificado parecería guardar coherencia con las prioridades manifiestas de uno y otro modelo. En el caso del “modelo presupuesto”, se trata de orientar la asignación de recursos presupuestarios a las entidades y programas incluidos en el presupuesto nacional y de brindar apoyo a la gestión institucional de las entidades públicas. En cambio, en el “modelo plan”, el énfasis en la gestión de las entidades públicas se ve acompañado por el empeño en orientar y retroalimentar la formulación y el diseño de políticas sectoriales y posibilitar la rendición de cuentas de los ministros de cada área frente al presidente de la república y, a su vez, por parte de todos ellos de cara a la ciudadanía (Cunill Grau y Ospina Bozzi, 2003a y 2003b).

La tercera diferencia significativa es que, si bien la intención de vincular los resultados de la evaluación con el proceso de programación presupuestaria ha estado presente en los cuatro países, los países del “modelo presupuesto” parecerían haber tenido bastante más éxito en este terreno que los del “modelo plan”. Así todo, la conexión de la información sobre los resultados de la gestión con la relativa a sus costos sigue planteando dificultades incluso para los propios países del “modelo presupuesto” (Cunill Grau y Ospina Bozzi, 2003b; Armijo, 2003; Freijido, 2003; Guzmán, 2003).

Por último, un cuarto hallazgo interesante que, según sugieren Cunill Grau y Ospina Bozzi (2003b), también podría estar reflejando las diferencias de énfasis que median entre uno y otro modelo consiste en que, si bien en los cuatro países se decidió darles carácter público tanto a los resultados de las mediciones de desempeño como a los de las evaluaciones, fue en uno de los países del “modelo plan” (Costa Rica) donde se observó el mayor empeño por darle amplia publicidad a esta información. A diferencia de los otros tres países, en los que el medio predilecto para hacer llegar esta información a la ciudadanía es internet -al que, por el momento, sólo una proporción relativamente limitada de la población tiene acceso-, en Costa Rica esto se hace dándole participación muy activa en la difusión a los medios masivos de comunicación. Este esfuerzo parecería guardar coherencia con uno de los objetivos más distintivos del “modelo plan”: el de hacer de la evaluación de resultados una herramienta para la responsabilización de la clase política y la administración pública en general frente a la ciudadanía (Mora Quirós, 2003; Ospina Bozzi y Ochoa, 2003; Cunill Grau y Ospina Bozzi, 2003b).

Más allá de las diferencias que median entre ellas, la adopción y la creciente consolidación de estas iniciativas son de enorme importancia tanto para aumentar el conocimiento sobre los resultados de la gestión del sector público como para atraer un grado de atención mucho mayor hacia los mismos. Sin embargo, la relativa desatención de algunos de los aspectos y funciones clave de la gestión que parecería observarse en los dos modelos induce a pensar que, muy probablemente, la evaluación de resultados arrastre una suerte de “techo” en términos de los beneficios que puede llegar a reportar. Una práctica de evaluación que proporciona información sobre los resultados de las políticas públicas y la gestión del conjunto de organismos y entidades que componen el Estado sin ofrecer la posibilidad de vincularla con la programación presupuestaria parece incapacitada para cumplir una función tan crítica como es la de informar el proceso de asignación presupuestaria, a los fines de aumentar la racionalidad y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Del mismo modo, cuando los esfuerzos de evaluación están dirigidos a orientar la asignación de recursos a las entidades y a los programas incluidos en el presupuesto nacional y a servir de apoyo a la gestión organizacional sin prestar suficiente atención a la conexión entre los objetivos de gestión de aquéllos y las políticas sectoriales o globales del gobierno, se corre el riesgo de terminar perdiendo de vista el modo en que los resultados de la gestión organizacional o de los programas evaluados debieran contribuir a la materialización de los objetivos de política *macro* o global.

La evaluación de resultados en el sector público argentino

La presente sección se propone caracterizar el modo en que la evaluación de resultados está siendo abordada en el sector público argentino. Para ello, el foco de análisis estará puesto en tres iniciativas de evaluación que abarcan un amplio espectro de áreas de acción del Estado. Las iniciativas analizadas son: el Sistema de Seguimiento Físico - Financiero de la Oficina Nacional de Presupuesto; el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO); y los mecanismos de monitoreo del desempeño del Sistema de Gestión por Resultados de la Subsecretaría de la Gestión Pública. Al igual que en las iniciativas analizadas en el estudio del CLAD, estas tres iniciativas distan de ser las únicas expresiones de la evaluación de resultados en la Argentina⁷. La decisión de concentrar el análisis exclusivamente en ellas estuvo motivada en la intención de posibilitar una mejor comparación con los casos analizados en el estudio del CLAD.

A diferencia de lo que ocurrió en tres de los cuatro países incluidos en el estudio del CLAD, la adopción de las iniciativas de evaluación de resultados argentinas no formó parte de un proyecto común ni derivó en la creación de un sistema internamente coherente o articulado. De ahí que, en la presente sección, las presentemos por separado. A los fines de organizar el análisis en torno a las dimensiones de mayor interés y de facilitar la comparación de estas tres iniciativas con los dos modelos identificados en el estudio del CLAD, su caracterización ha sido organizada alrededor de los siguientes ejes: (i) los objetivos declarados de cada iniciativa; (ii) su origen y localización institucional; (iii) una

descripción general de sus mecanismos de evaluación; (iv) los niveles del accionar del Estado que abarcan; (v) su grado de coordinación con la programación presupuestaria; y (vi) el destino previsto y el nivel de difusión de los resultados de sus evaluaciones.

El Sistema de Seguimiento Físico - Financiero de la Oficina Nacional de Presupuesto

Objetivos. El Sistema de Seguimiento Físico - Financiero de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) fue concebido como un instrumento destinado a enriquecer el proceso de formulación presupuestaria, a inducir a los organismos públicos a prestar mayor atención a su propio desempeño, y a ampliar la transparencia del sector público poniendo en conocimiento de la ciudadanía información sobre las acciones realizadas y los resultados obtenidos por los distintos programas de la administración pública nacional (Subsecretaría de Presupuesto, s/f).

Origen y localización institucional. La adopción del Sistema de Seguimiento de la ONP formó parte de un ambicioso programa de reforma de la administración financiera gubernamental, impulsado por la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía a partir de 1992. En dicho año se aprobó la Ley 24.156 de Administración Financiera, a través de la cual se reincorporó parcialmente la técnica del presupuesto por programas, se adoptó el gasto devengado como criterio contable, y se le encomendó a la ONP el seguimiento del grado de cumplimiento con las metas físicas y financieras de cada programa (Babino y Sotelo, 2003; Makón, 2000; Petrei, 1998). Dentro de la ONP, la unidad encargada de administrar el Sistema de Seguimiento es la Dirección de Evaluación Presupuestaria. Al interior de los propios programas monitoreados, la responsabilidad por centralizar la información sobre la ejecución física del presupuesto recae en la unidad a cargo del presupuesto. Esta información le es a su vez proporcionada por unos centros de medición, creados especialmente para este fin en las unidades responsables de la ejecución de los programas. A los fines de evaluar la ejecución presupuestaria, la ONP se vale de esta información, y la complementa con información relativa a los aspectos financieros de la gestión proveniente del Sistema Integrado de Información Financiera, SIDIF.

Descripción general de los mecanismos de evaluación utilizados. El Sistema de Seguimiento de la ONP está organizado en torno a un conjunto de indicadores con información sobre gastos programados y ejecutados, y sobre producción de bienes y servicios correspondiente a la mayor parte de los programas incluidos en el presupuesto nacional⁸. En este sentido, es importante hacer notar que, debido al carácter federal del Estado argentino y dado el modo en que las funciones del sector público se encuentran distribuidas entre los distintos niveles de gobierno, las actividades que se ven reflejadas en el presupuesto nacional representan sólo alrededor del 50 por ciento del gasto público consolidado total. El 50 por ciento restante corresponde a los programas y actividades de las administraciones públicas provinciales y municipales (Bertranou y Bonari, 2003).

Durante el proceso de preparación de los anteproyectos de presupuesto, las autoridades de cada programa definen una serie de metas que presentan ante la ONP junto con la programación de gastos para el año fiscal entrante. Con base en esta información, en el análisis de los resultados de años anteriores y en los lineamientos de política fijados en el programa de gobierno, la ONP elabora el proyecto de presupuesto, el que, antes de ser presentado ante el Congreso, es sometido a la revisión de la Jefatura de Gabinete y el Presidente de la Nación. Una vez iniciado el año fiscal, los responsables de los programas presentan ante la ONP informes trimestrales sobre la ejecución física de sus respectivos presupuestos y, en caso de haber registrado desvíos significativos respecto de lo programado, deben justificar sus causas. Sobre la base de esta información y la información sobre la ejecución financiera del presupuesto proveniente del SIDIF, la ONP realiza un análisis crítico de los resultados de la gestión de los programas y sus posibles desvíos en relación con lo programado, y elabora una serie de informes que incluyen una opinión técnica sobre el grado de eficacia y eficiencia operacional de los programas evaluados y recomendaciones para las autoridades de los organismos afectados (Subsecretaría de Presupuesto, s/f).

El Sistema de Seguimiento de la ONP plantea un conjunto de limitaciones derivadas del hecho de que no todos los programas presentan metas e información sobre desempeño físico⁹ y, aun entre aquéllos que sí la presentan, resulta común que los indicadores proporcionados sólo reflejen el desempeño de una parte de las actividades desarrolladas y dejen las actividades restantes de lado. Sumado a esto, como se admite en la propia Cuenta de Inversión, todavía subsisten grandes desniveles en la calidad de la información de la que se nutre el Sistema (Contaduría General de la Nación, 2002). Por último, a pesar del intento de basar la evaluación de la ejecución presupuestaria tanto en los aspectos financieros como en los aspectos físicos de la gestión, en la práctica, lo que ha tendido a preponderar en los informes de la ONP es el análisis de los aspectos financieros (Braceli, 1998; Llosas y Oliver, 2003).

Niveles del accionar del Estado evaluados. El monitoreo que se realiza a través de los indicadores del Sistema de Seguimiento Físico - Financiero de la ONP se concentra fundamentalmente en el desempeño a nivel de programas. En la medida en que todos los programas dependientes de un determinado organismo público sean objeto del seguimiento, las mediciones del desempeño de dichos programas posibilitan analizar también el desempeño del organismo en cuestión. Sin embargo, esto no siempre resulta posible dado que, como señaláramos en el párrafo anterior, no todos los programas ni las actividades de las organizaciones públicas llegan a ser objeto de evaluación.

Coordinación con la programación presupuestaria. En la medida en que surgió como una iniciativa de la Secretaría de Hacienda para monitorear precisamente el grado de cumplimiento de la programación física y financiera del presupuesto nacional, el Sistema de Seguimiento de la ONP estuvo desde un comienzo más íntimamente ligado al ciclo presupuestario que las otras dos iniciativas analizadas en este artículo. Sin embargo, aun en su caso, la vinculación de la información sobre resultados y aspectos financieros de la gestión de los programas sigue siendo problemática por varias razones. Por un lado, resulta relativamente común que las aperturas programáticas del presupuesto nacional no reflejen los procesos de producción vinculados con los resultados que se pretenden alcanzar de manera correcta. Existen programas que, dentro del presupuesto, aparecen imputados como subprogramas o actividades, o directamente subsumidos en programas presupuestarios mayores. Sumado a esto, como explican Llosas y Oliver (2003), es bastante frecuente que una misma partida presupuestaria aparezca vinculada a más de una meta física, y que las metas que se identifican para cada programa reflejen sólo una parte de los bienes y servicios producidos por el mismo. Todo esto lleva a que el establecimiento de una apropiada relación entre los resultados y los costos de la gestión resulte difícil.

De acuerdo con Marcos Makón, quien encabezó la Subsecretaría de Presupuesto en los años en que se impulsó la reforma de la administración financiera, otro de los factores que dificultan la adecuada articulación de la programación de los aspectos físicos con la de los aspectos financieros del presupuesto es el escaso tiempo del que disponen los organismos para elaborar los anteproyectos de presupuesto. En general, el plazo comprendido entre la fijación de los “techos financieros” correspondientes a los distintos programas y el momento en que estos últimos deben hacer entrega de sus anteproyectos presupuestarios suele ser de alrededor de 15 días -cuando el apropiado desarrollo de las tareas de programación requeriría no menos de dos meses. Por otro lado, como en la mayoría de los casos las unidades que realizan la programación física (responsables de programas) son distintas de las que desarrollan la programación financiera (unidades de presupuesto), el proceso de programación presupuestaria (que debe vincular las variables físicas con las financieras) presenta una versión disociada de dichas variables. Sumado a esto, sobre la base del proyecto de presupuesto que el Poder Ejecutivo presenta al Congreso, es común que los legisladores introduzcan cambios en los aspectos financieros que, en la mayoría de los casos, no se ven después traducidos en los correspondientes ajustes en la programación física de los programas¹⁰.

Destino de los resultados de las evaluaciones. Con base en la información sobre cumplimiento de las metas físicas de gestión que recibe de los programas, la ONP elabora informes trimestrales de evaluación con recomendaciones, los que son presentados ante sus autoridades superiores y ante los responsables de los programas evaluados. En los casos en que detecta desvíos importantes, la ONP debe comunicarlos a sus superiores jerárquicos en forma inmediata, sin esperar los plazos establecidos (Ley 24.629, art. 2; Subsecretaría de Presupuesto, s/f). Además de los informes trimestrales, la ONP elabora y presenta un informe anual ante la Contaduría General de la Nación (CGN) para su incorporación a la Cuenta de Inversión, a través de la cual el Poder Ejecutivo Nacional realiza la rendición por la ejecución de su programa de gobierno. Según establece la ley, este informe anual debe incluir un resumen sobre el cumplimiento de metas por parte de los distintos programas evaluados, así como comentarios sobre las medidas correctivas adoptadas durante el ejercicio y sus resultados (Ley 24.156, arts. 43 y 95; Subsecretaría de Presupuesto, s/f).

Hasta el momento, salvo excepciones, la presentación de la Cuenta de Inversión ante el Poder Legislativo se ha realizado en los plazos previstos. Sin embargo, la última Cuenta de Inversión que llegó a ser aprobada por el mismo corresponde al año 1993. La Cuenta de Inversión es un documento público que puede ser consultado a través de la página *web* de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía de la Nación¹¹.

Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO)

Objetivos. Entre los objetivos que motivaron la creación del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) se destaca el de asegurar la disponibilidad de información sobre la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social y los programas públicos dirigidos a atenderla. Este objetivo se complementa con el de capacitar a funcionarios y técnicos de los niveles nacional y provincial de gobierno en temas relacionados con la formulación, gerenciamiento, monitoreo y evaluación de programas sociales¹².

Origen y localización institucional. El SIEMPRO se creó en 1995 por Resolución 2851/95 de la ex Secretaría de Desarrollo Social, y desde entonces se ha venido financiando en gran parte con préstamos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Hasta el año 2002 se mantuvo bajo la órbita de la ex Secretaría (actualmente Ministerio) de Desarrollo Social. Pero, a partir de mediados de dicho año, pasó a depender del entonces recientemente creado Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, integrado por el ministro de Desarrollo Social, el ministro de Trabajo y Seguridad Social, el ministro de Educación, Ciencia y Tecnología, el ministro de Salud, y el ministro de Economía.

La implementación de las actividades del SIEMPRO está a cargo de la Unidad Ejecutora Central, con sede en la ciudad de Buenos Aires, y de 20 agencias provinciales responsables de la ejecución en las provincias¹³.

Descripción general de los mecanismos de evaluación. Entre las varias líneas de acción que desarrolla el SIEMPRO, las que nos interesa discutir aquí con mayor detenimiento son las que se encuentran más directamente relacionadas con la medición de desempeño y la evaluación, es decir el Sistema Integrado de Monitoreo de Programas Sociales y el componente de evaluación de programas. Además de llevar adelante estas dos líneas de acción, el SIEMPRO ha venido desarrollando otras importantes actividades de apoyo a la política social, que incluyen: la puesta en funcionamiento de un sistema de identificación de familias beneficiarias de programas sociales, conocido como SISFAM; la realización periódica de la Encuesta de Desarrollo Social, Condiciones de Vida y Acceso a Programas y Servicios Sociales, y de un conjunto de estudios sobre la situación socioeconómica y la pobreza; el dictado de cursos de capacitación en temas de planificación, gestión y evaluación de programas para funcionarios y técnicos de las áreas sociales de los gobiernos nacional y provinciales; y la

sistematización y difusión de un gran cúmulo de trabajos y datos de diversas fuentes sobre temas relacionados con la pobreza y la política social a través de su sitio internet¹⁴.

El *Sistema Integrado de Monitoreo de Programas Sociales (SIM)* está basado en un conjunto de indicadores con información trimestral sobre la ejecución de 56 programas nacionales de lucha contra la pobreza. La cobertura efectiva del SIM sobre este conjunto de programas se incrementó a partir de la transferencia del mismo al Consejo de Coordinación de Políticas Sociales, en julio de 2002. Hasta poco antes de eso, sus acciones de monitoreo se habían mantenido en gran medida circunscriptas al conjunto de programas dependientes del Ministerio (ex-Secretaría) de Desarrollo Social, al que respondía también el propio SIEMPRO. La información que alimenta al SIM es provista por los propios programas con base en criterios definidos y previamente acordados con el SIEMPRO, e incluye datos sobre los siguientes aspectos: gasto por tipo de prestación, proyectado y ejecutado; cantidad de beneficiarios por tipo de prestación, proyectada y atendida; cantidad de prestaciones proyectadas y concretadas; y tasa de cobertura proyectada y lograda, desagregados en todos los casos por localización geográfica (provincia, municipio, localidad) (SIEMPRO, s/f).

Además de centralizar el monitoreo de este conjunto de programas, el SIEMPRO realiza evaluaciones *ad-hoc* de programas seleccionados. Estas evaluaciones son de distinto tipo y abarcan, según el caso, diferentes fases de la gestión de los programas. Entre los tipos de actividad de evaluación desarrolladas por el SIEMPRO se incluyen las evaluaciones *ex-ante* para orientar las decisiones entre propuestas de programas alternativos y determinar su viabilidad; la construcción de líneas de base; las evaluaciones diagnósticas de distintos aspectos de la ejecución de programas; las evaluaciones desde la perspectiva de los beneficiarios; las evaluaciones de resultados y de impacto; y las “opiniones evaluadoras”, que son evaluaciones cortas de programas o sectores específicos que se realizan con base en un formato estandarizado¹⁵.

Como argumenta Hardy (2000), si bien en América Latina hay varios ejemplos de entidades abocadas a realizar distintas actividades de las que desarrolla el SIEMPRO, un rasgo que distingue al SIEMPRO de aquéllas es que, en su caso, estas líneas de acción forman parte de “*un sistema institucionalmente integrado*” (p. 17), lo que refleja una intención de posibilitar una adecuada complementación entre las mismas. Sin embargo, según Neirotti (2000) -por entonces, gerente de Evaluación y Monitoreo del SIEMPRO-, los criterios utilizados para decidir qué programas se iban a evaluar en profundidad eran rara vez claros. Esto lleva a especular que, de no haber mediado cambios en este terreno desde entonces, al menos en lo que hace a la articulación entre los resultados del monitoreo y las evaluaciones en profundidad, la complementación buscada podría no estar viéndose realizada.

Un aspecto especialmente interesante del trabajo que desarrolla el SIEMPRO se relaciona con los esfuerzos por desarrollar capacidad institucional local en las provincias que permita replicar las funciones que el SIEMPRO cumple en relación con los programas sociales nacionales en las administraciones públicas provinciales. Esto ha resultado en la realización de varios estudios de diagnóstico situacional y algunos de evaluación, en distintas provincias, y en una creciente sistematización de la información sobre la oferta pública de programas sociales provinciales¹⁶.

Niveles del accionar del Estado evaluados. El SIEMPRO se especializa en el monitoreo del desempeño y la evaluación a nivel de programas, fundamentalmente dentro del ámbito federal de gobierno. Sin embargo, a través de sus unidades ejecutoras provinciales, algunas de estas actividades se están haciendo también extensivas al nivel provincial de gobierno. Sumado a ello, los resultados de la Encuesta de Desarrollo Social y las “opiniones evaluadoras sectoriales” aportan información de gran utilidad para el diagnóstico de necesidades, la formulación y el ajuste de políticas sociales a nivel de sector, tanto para el gobierno nacional como para los gobiernos provinciales.

Coordinación con la programación presupuestaria. Los programas monitoreados y evaluados por el SIEMPRO no escapan a las dificultades planteadas por la programación presupuestaria en la

Argentina en general (Mora Quirós, 2000; Neirotti, 2001). A esto debe añadirse una complicación que se presenta con más frecuencia en los programas sociales que en muchos otros, y es que, para su funcionamiento e implementación, se hace uso de recursos humanos y físicos financiados con partidas de los presupuestos de distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal), lo que suele dificultar enormemente la adecuada identificación de la totalidad de costos asociados con la prestación de los bienes y servicios que brindan los programas. El SIM concentra información sobre los insumos adquiridos y sus costos que le es proporcionada por las unidades coordinadoras de los programas pero, por lo general, la misma no resulta suficiente para solucionar este problema.

Destino de los resultados de la evaluación. Con base en la información que recaba a través del SIM, el SIEMPRO produce una serie de “Informes de Gestión y Resultados” trimestrales y anuales donde se presenta una evaluación del desempeño de los programas en términos del grado de cumplimiento de las metas presupuestarias, de prestaciones y de beneficiarios, una discusión sobre las causas de los desvíos registrados, e información de contexto. Sumado a estos informes, las evaluaciones de programas *ad-hoc* y demás estudios desarrollados en el marco del SIEMPRO también resultan en reportes finales que, al igual que la información proveniente del SIM y los resultados de la Encuesta de Desarrollo Social, se encuentran a disposición del público en internet¹⁷.

Los mecanismos de monitoreo del desempeño del Sistema de Gestión por Resultados de la Subsecretaría de la Gestión Pública

Objetivos. El Sistema de Gestión por Resultados de la Subsecretaría de la Gestión Pública tiene por propósito avanzar hacia la generación de “... un aparato estatal al servicio del ciudadano, en un marco de transparencia, eficiencia, eficacia y calidad en la atención y prestación de servicios” (Subsecretaría de la Gestión Pública, 2003a: 5). En este contexto, el establecimiento de su sistema de monitoreo de resultados de la gestión estuvo orientado a posibilitar la retroalimentación permanente que exigen los procesos de mejora continua, a generar actitudes más responsables en el marco de la gestión de las organizaciones públicas, y a aumentar la transparencia del sector público en general (Oficina Nacional de Innovación de Gestión, 2001).

Origen y localización institucional. Aunque el Sistema de Gestión por Resultados que coordina la Subsecretaría de la Gestión Pública es fruto de un esfuerzo que comenzó a gestarse a mediados de la década del '90¹⁸, el lanzamiento oficial de sus componentes principales se produjo recién entre los años 2000 y 2001, con la promulgación de los Decretos 229/2000, 103/2001 y 992/2001. Estos decretos sentaron las bases para la implementación del Plan Nacional de Modernización que impulsó el gobierno de Fernando de la Rúa a poco de asumir la Presidencia. En un primer momento, con la intención de otorgarle el máximo perfil y asegurarle el respaldo de las esferas políticas más altas, esta iniciativa fue puesta a cargo de una Secretaría Nacional de Modernización que se creó especialmente con tal fin en el ámbito de la Vicepresidencia de la Nación. A partir de la crisis política que derivó en la renuncia del Vicepresidente, Carlos “Chacho” Alvarez, en octubre de 2000, el Sistema de Gestión por Resultados pasó a depender de la Subsecretaría de la Gestión Pública (SGP) de la Jefatura de Gabinete de Ministros, que es el organismo responsable del diseño y la implementación de las políticas de modernización del Estado nacional.

El Sistema de Gestión por Resultados es una iniciativa destinada a los organismos de la administración pública nacional. Sin embargo, como la prestación de la mayor parte de los servicios que los ciudadanos reciben directamente del Estado está a cargo de los niveles provincial y municipal de gobierno, la SGP tiene el objetivo estratégico de promover la adopción del modelo de gestión por resultados también en ellos. Por esta razón, al menos parte de los servicios de asistencia técnica que ofrece en el marco del Sistema de Gestión por Resultados se encuentra también disponible para los organismos públicos provinciales. Esto se hace con la expectativa de que las autoridades provinciales impulsen y apoyen a su vez la adopción de este tipo de reformas en las administraciones municipales¹⁹.

A los efectos de acceder al apoyo técnico de la SGP, la máxima autoridad del organismo interesado suscribe un convenio de cooperación con la Oficina de Innovación de la Gestión de la SGP, en el que se establecen los compromisos que asume cada una de las partes. En los casos en que los organismos que solicitan la asistencia técnica pertenecen a las administraciones públicas provinciales, la firma del convenio se realiza en el ámbito del Consejo Federal de la Función Pública^{20 21}.

Tras la firma de este convenio marco, se constituye un comité estratégico en el organismo y se asigna un equipo de especialistas de la Dirección de Planificación Estratégica y Reingeniería Organizacional a los efectos de brindar apoyo al organismo a lo largo del proceso de reforma²². Dentro de cada organismo, las funciones de monitoreo y evaluación de la gestión son asignadas a una unidad creada especialmente para ese fin, la que recibe desde un primer momento el apoyo técnico y la capacitación de los profesionales de la SGP (Dirección de Calidad de Servicios y Evaluación de Gestión, 2002a).

Descripción general de los mecanismos de evaluación. El Sistema de Gestión por Resultados de la SGP fue concebido como una iniciativa a ser implementada a través de la firma de tres tipos de acuerdos o compromisos con base en resultados. Estos tres tipos de acuerdos son: (i) los Acuerdos Programa (APs), suscritos entre la máxima autoridad de cada entidad de la administración pública nacional y el Jefe de Gabinete de Ministros, con el propósito de fijar los objetivos de gestión del organismo público y compatibilizarlos con los objetivos estratégicos del gobierno nacional²³; (ii) los Compromisos de Resultados de Gestión (CRGs), firmados entre los responsables de las distintas gerencias o áreas operativas y la alta dirección de cada organismo público y/o entre distintos niveles o áreas de la organización, con el fin de dejar establecidos los resultados a alcanzar por cada gerencia o área, las consecuencias derivadas del cumplimiento o no de los compromisos asumidos, y el conjunto de indicadores por medio de los cuales se evaluará el cumplimiento de las metas acordadas; y (iii) las Cartas Compromiso con el Ciudadano (CCCs), suscritas entre el máximo responsable de la organización y el Jefe de Gabinete de Ministros en representación, este último, de *“la voluntad soberana depositada en el Presidente de la Nación”* (Dirección de Planeamiento y Reingeniería Organizacional, 2002: 16)²⁴. La medición y el seguimiento del grado de cumplimiento de los resultados comprometidos constituyen un elemento central en los tres componentes. Sin embargo, el único de ellos que se encuentra actualmente en funcionamiento es el de las CCCs²⁵, y la mayor parte -si no la totalidad- del material publicado hasta el momento sobre el seguimiento de resultados en el marco del Sistema se refiere al mismo. De ahí que, a los efectos de la presente descripción, nos centremos exclusivamente en los mecanismos de seguimiento del desempeño del programa CCC.

Hasta el momento, los organismos de la administración pública nacional que han firmado CCCs son 25. A través de la firma de estas Cartas se comprometen a cumplir con una serie de pautas que incluyen, entre otras, las siguientes: fijar una serie de estándares de calidad en la prestación de los servicios que brindan; poner en funcionamiento mecanismos de monitoreo y evaluación de su propio grado de cumplimiento con los estándares comprometidos; establecer un sistema de quejas y reclamos, y mecanismos de consulta a los usuarios con miras a mejorar la receptividad respecto de sus expectativas y demandas; y realizar una amplia difusión de las condiciones de prestación de sus servicios y de los resultados de su gestión (Dirección de Planeamiento y Reingeniería Organizacional, 2002; Morán y otros, 2003). A los efectos de recabar la información necesaria para realizar el seguimiento del grado de cumplimiento de los compromisos asumidos, el Programa exige la creación de una unidad interna de monitoreo en cada entidad adherida. Sin embargo, un informe evaluador de la Unidad Coordinadora del Programa de fines de 2003 sugiere que, aun dentro del todavía limitado número de entidades que firmaron CCCs, los mecanismos de seguimiento del desempeño distan de hallarse en pleno funcionamiento. Según se sostiene en el documento, *“[el] 73% de los organismos incorporados en el Programa no han logrado aún producir mediciones sistemáticas”* (Subsecretaría de la Gestión Pública, 2003b: 14, 16).

La información que generan las unidades de monitoreo interno de los organismos es luego supervisada por la Unidad de Coordinación del Programa, prestando especial atención a dos aspectos: los criterios metodológicos con los que se realizaron las mediciones, de manera de garantizar su validez y confiabilidad, y la veracidad de la información en que se basan las mediciones, la que se controla con un criterio muestral. Al cabo de todo este proceso, las unidades de monitoreo interno y la Unidad Coordinadora del Programa definen la calificación final otorgada a cada organismo en términos del grado de cumplimiento de sus propios estándares de servicio de manera consensuada. Paralelamente a este proceso, la Unidad de Coordinación del Programa evalúa el grado de desarrollo alcanzado por cada organismo en términos de los cuatro componentes del programa CCC: estándares de los servicios brindados, sistema de información al usuario/ciudadano, sistema de participación ciudadana, y monitoreo y retroalimentación para la mejora continua²⁶. Estas evaluaciones resultan a su vez en una calificación numérica del grado de desarrollo de cada componente en cada organismo, que es posteriormente consensuada con el organismo evaluado. Finalmente, la calificación final otorgada a cada organismo participante del Programa surge de combinar las calificaciones por el grado de cumplimiento de los estándares de servicio comprometidos con las del nivel de desarrollo de cada componente. La calificación final de cada organismo incluye tanto puntajes parciales para cada uno de los aspectos evaluados como uno global que refleja el desempeño del organismo como un todo (Dirección de Calidad de Servicios y Evaluación de Gestión, 2002a).

Por último, si bien la relativa especificidad de los aspectos de la gestión en los que se centran tanto los mecanismos de monitoreo del programa CCC como el Sistema de Seguimiento de la ONP y el SIEMPRO los vuelve potencialmente complementarios entre sí, hasta el momento no hay indicios de que exista o se esté avanzando hacia una coordinación entre ellos. En el diseño original del Sistema de Gestión por Resultados estaba previsto que la firma de APs y CRGs se viera armonizada con los tiempos y la dinámica del ciclo presupuestario, lo cual podría haber resultado en un mayor grado de articulación entre los mecanismos de monitoreo de desempeño del Sistema de Gestión por Resultados y el Sistema de Seguimiento de la ONP. Sin embargo, esta expectativa se vio hasta ahora frustrada por el limitado desarrollo y la posterior interrupción de los componentes de APs y CRGs. Por otra parte, a pesar de la parcial superposición entre sus respectivos universos de aplicación, hasta el momento el programa CCC y el SIEMPRO se han enfocado en programas y entidades distintas, con lo cual tampoco parecen haber encontrado suficientes incentivos para articular esfuerzos. Esta situación podría comenzar a cambiar en caso de concretarse los planes de incorporar varios programas sociales nacionales al programa CCC en los próximos meses²⁷.

Niveles del accionar del Estado evaluados. Los mecanismos de monitoreo del Sistema de Gestión por Resultados de la SGP están exclusivamente centrados en el desempeño de los organismos (nivel *meso*) que integran la administración pública nacional. El Sistema no contempla compromisos de resultados a nivel de política sectorial (*macro*) y, por lo tanto, tampoco ha generado mecanismos para evaluar el desempeño a ese nivel. Por otra parte, en varias de las entidades que participan del Programa se desarrollan evaluaciones de desempeño individual, ya sea en el marco del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) o de otros regímenes escalafonarios de la administración pública nacional. Sin embargo, hasta el momento, las mismas no guardan vinculación alguna con las mediciones de desempeño organizacional que se realizan en el marco del programa CCC²⁸.

Coordinación con la programación presupuestaria. De acuerdo con la legislación fundacional del Sistema de Gestión por Resultados, una de las condiciones para que una entidad o programa pudiera suscribir un AP o CRGs era que los mismos se encontraran identificados claramente como tales en el presupuesto nacional (Ley 25.152, art. 5; Decreto 992/2001, art. 4). Este requerimiento se vio inspirado en la intención de posibilitar una fácil vinculación entre las metas de producción y desempeño de los programas públicos y el proceso de asignación presupuestaria. En la medida en que la vinculación entre las metas de desempeño organizacional y el ciclo presupuestario debía tener lugar

a través de los APs y, hasta el momento, estos no llegaron a desarrollarse de la manera esperada, el nexo con el ciclo presupuestario resulta más bien difuso.

Destino previsto para los resultados de la evaluación. Con base en las mediciones de desempeño realizadas por las unidades de monitoreo interno de los organismos y consensuadas con los profesionales de la SGP, los representantes de las unidades de monitoreo y de la Unidad de Coordinación del Programa elaboran de común acuerdo informes trimestrales y anuales con recomendaciones para corregir eventuales desvíos, los que son entregados a las autoridades de cada organismo. Además de las autoridades de las entidades evaluadas, la información que surge de las mediciones de desempeño del programa CCC también tienen por destinatarios a las autoridades de la Jefatura de Gabinete de Ministros, a los mandos medios y niveles gerenciales de las entidades evaluadas, a los usuarios de estas últimas y a la ciudadanía en general (Dirección de Calidad de Servicios y Evaluación de Gestión, 2002a). Sin embargo, el propio Programa ha detectado serias deficiencias en la circulación interna de la información dentro de las organizaciones monitoreadas (Subsecretaría de la Gestión Pública, 2003b). De un modo similar, una evaluación del Programa que la SGP realizó en 2001 conjuntamente con las entidades participantes llegó a la conclusión de que la primera ronda de CCCs había sido implementada sin suficiente conocimiento por parte de los usuarios y ciudadanos (Dirección de Calidad de Servicios y Evaluación de Gestión, 2002b).

A los fines de revertir esta situación, se decidió crear un sitio de internet donde se presentan los resultados de las mediciones de desempeño y se centraliza información hasta entonces dispersa en diferentes páginas *web* de la administración pública nacional. También se dio comienzo a la publicación de un boletín electrónico (Subsecretaría de la Gestión Pública, 2003b). Sin embargo, es sabido que, al igual que en los demás países de la región, la proporción de la población que cuenta con fácil acceso a internet en la Argentina es limitada²⁹, lo cual plantea serias dudas acerca del alcance efectivo que una estrategia de difusión tan ligada a la internet pueda llegar a tener (Razzotti, 2003). Además de sus propios esfuerzos por dar publicidad a toda esta información, el Programa alienta a los organismos participantes a difundir sus estándares de calidad y los resultados de las evaluaciones sobre su grado de cumplimiento. Pero un informe de evaluación del propio Programa revela que, hasta el momento, los organismos participantes que han efectuado este tipo de acciones representan menos de la cuarta parte del total (Subsecretaría de la Gestión Pública, 2003b).

Por último, con la intención de mejorar la difusión de la información sobre los resultados comprometidos y alcanzados al interior de los propios organismos evaluados, el Programa desarrolló un sistema electrónico de ingreso y acceso a datos sobre el desempeño de los organismos, conocido como “Tablero de Comando de Monitoreo”. Éste está destinado a posibilitar el seguimiento de los indicadores sobre metas y niveles de cumplimiento de los estándares comprometidos tanto desde dentro como desde fuera de la organización (Programa Carta de Compromiso con el Ciudadano, 2003)³⁰.

Las iniciativas de evaluación de resultados del sector público argentino a la luz de otras experiencias latinoamericanas

Al comparar el abordaje que la evaluación de resultados ha venido recibiendo en el sector público argentino con los que identificó el estudio del CLAD en los cuatro países analizados, uno de los rasgos que se perfilan como más distintivos es su alto grado de desarticulación. A diferencia de lo que ocurrió en Colombia, Costa Rica y Uruguay, los distintos mecanismos de evaluación que se adoptaron en la Argentina no forman parte de un sistema propiamente dicho, sino que surgieron en el marco de iniciativas independientes entre sí y, hasta el momento, mantienen su desvinculación de los demás mecanismos. La inexistencia de una figura institucional común que aglutine los distintos mecanismos de evaluación dentro de un mismo sistema podría inducir a trazar un paralelo entre lo que se observa en la Argentina y la opción que prevaleció en el sector público chileno -donde tampoco se estableció un

sistema de evaluación en el sentido estricto del término. Sin embargo, las iniciativas de evaluación chilenas parecerían funcionar con un nivel de coordinación que, en la Argentina, no tiene correlato.

En efecto, aunque los esfuerzos de monitoreo y evaluación de las tres iniciativas argentinas hacen énfasis en aspectos bastante bien diferenciados de la gestión -lo que, en los hechos, las hace potencialmente complementarias-, hasta el momento no se han desarrollado mecanismos de enlace ni se observan indicios de articulación entre sí. Esto contrasta con la relativa complementación que se observa entre los distintos mecanismos de medición de desempeño y evaluación del sector público chileno. Un factor que, probablemente, haya facilitado un desarrollo más armonioso en el caso de Chile radica en que la mayoría de sus mecanismos de evaluación de resultados fueron creados y se encuentran bajo la órbita de un mismo organismo: la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos (DIPRES)³¹. Por contraste, en la Argentina, las tres iniciativas de evaluación analizadas aquí fueron desarrolladas y están a cargo de espacios institucionales diferentes. En el caso del Sistema de Seguimiento Físico - Financiero de la ONP, el organismo rector es la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía; en el caso del SIEMPRO, su desarrollo tuvo lugar en el marco de la ex-Secretaría de Desarrollo Social, bajo cuya órbita se mantuvo hasta que fue transferido al Consejo de Coordinación de Políticas Sociales en 2002; y por último, en el caso de los mecanismos de monitoreo del Programa CCC, el organismo que impulsó su creación y lo coordina es la SGP de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Las grandes diferencias que median entre las tres iniciativas de evaluación de resultados argentinas y su alto grado de desconexión entre sí dificultan cualquier intento de tratarlas como si se tratara de expresiones distintas de un mismo abordaje. De ahí que no parezca posible encuadrar al “caso argentino” dentro de uno de los dos modelos que describe el estudio del CLAD. En este sentido, lo que estas tres iniciativas de evaluación argentinas parecerían más bien plantear es una suerte de espectro delimitado por el Sistema de Seguimiento Físico - Financiero de la ONP, en el extremo más próximo al “modelo presupuesto”, y por los mecanismos de monitoreo y evaluación del SIEMPRO, en el polo más cercano al “modelo plan”. Los mecanismos de monitoreo del Sistema de Gestión por Resultados parecerían ubicarse en algún lugar intermedio al interior de ese espectro.

Las similitudes que guarda el *Sistema de Seguimiento de la ONP* con lo que Cunill Grau y Ospina Bozzi (2003) caracterizaron como el “modelo presupuesto” son varias, comenzando por la notable afinidad entre sus objetivos declarados. En ambos casos, las iniciativas apuntan a orientar la formulación presupuestaria, a inducir a los organismos y programas a generar y hacer uso de la información sobre su propio desempeño, y a aumentar la transparencia en el sector público. De un modo similar, el Sistema de Seguimiento de la ONP ha sido impulsado y se encuentra a cargo de la unidad del Poder Ejecutivo responsable por la elaboración del presupuesto nacional, al igual que los mecanismos de evaluación característicos del “modelo presupuesto”. Por último, las mediciones de desempeño que se realizan en el marco del Sistema también se centran en los niveles de programas y - aunque en menor medida- organizacional (*meso*), y tienen como principales destinatarios de la información que producen a los agentes con poder de decisión sobre la asignación de recursos, a las autoridades de los organismos y programas monitoreados y a la ciudadanía en general.

En el extremo opuesto, dado su propósito de valerse del monitoreo y la evaluación de resultados para orientar y brindar apoyo a la formulación y a la implementación de programas y políticas sociales y su relativa desatención del proceso presupuestario, el *SIEMPRO* parecería tener más en común con el “modelo plan”. De un modo parecido al de los sistemas de evaluación de Colombia y Costa Rica, el SIEMPRO ha sido producto de la iniciativa y se mantiene bajo la órbita de un organismo con funciones de planificación y formulación de políticas y programas - si bien circunscripto, en su caso, al área de lucha contra la pobreza. Y aunque se encuentra principalmente enfocado en el desempeño a nivel de programas, sus “opiniones evaluadoras sectoriales” y parte de los estudios que realiza con base en la Encuesta de Desarrollo Social y otras fuentes, reflejan también cierto grado de interés por los

resultados de las políticas de nivel sectorial (o *macro*), que es típico del “modelo plan”. Sin embargo, existen al menos dos aspectos que parecerían hacer del SIEMPRO una expresión más moderada de aquel modelo. El primero se origina en que, en lugar de organizarse en torno a una estrategia política global o plan nacional de desarrollo, que en la Argentina no existe, sus mecanismos de seguimiento y evaluación giran alrededor de los objetivos y metas planteados por cada programa en particular. El segundo aspecto se relaciona con que, si bien entre sus objetivos declarados se cuenta el de contribuir a aumentar la transparencia en el sector público, a diferencia de los sistemas de evaluación del “modelo plan”, el SIEMPRO nunca ha sido planteado como herramienta de responsabilización política.

Por último, los *mecanismos de monitoreo del desempeño del Sistema de Gestión por Resultados* parecerían ubicarse en algún punto intermedio entre esos dos polos del espectro. La lógica en la que se basó su creación tenía puntos de contacto con las aspiraciones propias de uno y otro modelo. Por un lado, a través de la firma de APs entre las máximas autoridades de cada organismo y el Jefe de Gabinete, el Sistema de Gestión por Resultados pretendía alinear los planes estratégicos de las entidades con los del gobierno, de un modo análogo al que se lo hace en el “modelo plan”. De allí en más, el Sistema tenía previsto que la firma de CRGs entre las distintas áreas y niveles internos de las entidades posibilitara el alineamiento entre los planes estratégicos de las entidades y los planes operativos de sus distintas áreas y divisiones internas, que las CCCs hicieran lo propio colocando un fuerte énfasis en la calidad de los servicios brindados a los usuarios/ciudadanos, y que los mecanismos de monitoreo del desempeño permitieran realizar un seguimiento del grado de cumplimiento de los compromisos asumidos y retroalimentar la gestión de manera continua. Por otro lado, con la firma de los APs se buscaba también tender un puente directo entre las metas de resultados de gestión de los programas y entidades y el proceso de elaboración del presupuesto nacional. Lejos de limitarse al establecimiento de compromisos en términos de producción física y ejecución financiera, el tipo de metas que se pretendió incorporar a través de los APs aspiraba a instalar un conjunto de compromisos relacionados con la introducción de mejoras en la gestión y en la calidad de los bienes y servicios prestados a la comunidad. Sin embargo, el limitado desarrollo y posterior interrupción de los componentes de APs y los CRGs ha llevado a que tanto el nexo con la elaboración del presupuesto nacional como la alineación estratégica de los planes organizacionales con los del gobierno se vieran en gran medida frustrados. En lo que hace al alineamiento con los planes de gobierno, los efectos derivados de la temprana suspensión de los APs se vieron seguramente agravados por la falta de un plan estratégico o de desarrollo global definido que ha caracterizado a la Argentina en las últimas décadas.

Más allá de la alarmante falta de articulación entre las tres iniciativas y de sus similitudes y diferencias con los dos modelos identificados por Cunill Grau y Ospina Bozzi (2003) en el estudio del CLAD, el análisis también permite detectar una serie de limitaciones al interior de ellas con grandes chances de interferir en la plena consecución de los objetivos planteados.

La primera de estas limitaciones se origina en la escasa atención prestada a los resultados finales, los impactos y, en muchos casos, incluso a los resultados intermedios de la gestión de las entidades y programas evaluados. Esto resulta especialmente notorio en el caso del Sistema de Seguimiento de la ONP que, de las tres iniciativas, es la que cuenta con más amplia cobertura. El monitoreo de los volúmenes de bienes y servicios producidos por los programas que comenzó a tener lugar a partir de la creación del Sistema ofrece herramientas para realizar un seguimiento de los niveles de actividad, productividad y eficiencia de los programas que, antes de la reforma de la administración financiera, no era posible. Sin embargo, es sabido que la relación entre la producción de bienes y servicios y el impacto de los programas es lo suficientemente compleja como para que la información sobre los volúmenes de producción permita extraer conclusiones confiables sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas (Turner y Washington, 2002). Los sistemas de monitoreo del SIEMPRO y del programa CCC contemplan el seguimiento de un importante número de indicadores de resultados

intermedios y cobertura pero, entre ellos, las mediciones de resultados finales son la excepción. En todo caso, la determinación del impacto de los programas requeriría de un tipo de evaluación en profundidad que ni el Sistema de Seguimiento de la ONP ni los mecanismos de monitoreo del Sistema de Gestión por Resultados contemplan³². Entre sus varias líneas de acción, el SIEMPRO incluye la realización de evaluaciones de impacto; pero existen indicios de que la relación entre sus acciones de monitoreo y sus evaluaciones en profundidad no estaría siendo lo suficientemente coordinada. Aun en el caso de que lo fuera, el ámbito de incumbencia del SIEMPRO se circunscribe sólo a los programas de lucha contra la pobreza, con lo cual un amplio espectro de las áreas de acción del Estado quedaría de todos modos al margen de este tipo de evaluaciones.

Esto último nos introduce en un segundo aspecto en términos del cual la evaluación de resultados en el sector público argentino enfrenta aún un importante déficit: su cobertura. En este sentido, un factor que corresponde tener muy presente, dado que marca una diferencia clave con respecto al contexto en el que se impulsaron las iniciativas de evaluación de los cuatro países analizados por el estudio del CLAD, es el carácter federal del Estado argentino. En la medida en que este último establece claros límites de jurisdicción entre los distintos niveles de gobierno, cualquier intento de conseguir que un proceso de reformas impulsado desde el gobierno federal, como lo es éste, termine haciéndose extensivo a los demás niveles de gobierno, enfrenta desafíos mucho mayores que en el contexto de un Estado unitario. A menos que la adopción de mecanismos de evaluación de resultados en esos otros niveles de gobierno se produzca por su propia iniciativa, lograr que los mismos adhieran a un conjunto de reformas con esas características a raíz de una propuesta del gobierno federal, requiere de un trabajoso proceso de negociación, construcción e implementación de consensos. Un proceso de estas características ha venido teniendo lugar ya por varios años en el marco del SIEMPRO, y comienza también a tomar forma en el ámbito del Sistema de Gestión por Resultados de la SGP. Pero, por su naturaleza, este tipo de procesos requiere de plazos más largos y plantea resultados mucho más inciertos que los procesos de reformas impulsados en un contexto unitario. Sumado a esto, aun dentro del mismo ámbito de los programas y entidades dependientes de la administración nacional, los mecanismos de monitoreo y evaluación analizados presentan déficit de cobertura importantes. El Sistema de Seguimiento de la ONP llega a abarcar a la mayor parte de los programas presupuestarios nacionales pero, debido a la falta de información sobre producción física en un significativo número de programas y a la inadecuada representación de otros en el presupuesto nacional, su grado de cobertura efectiva dista de ser total. No obstante, de las tres iniciativas analizadas, la que presenta el menor número relativo de entidades sometidas a seguimientos de desempeño es el Sistema de Gestión por Resultados. En su caso, este nivel de cobertura tan bajo se debe en parte al carácter relativamente reciente de sus iniciativas, pero también a que -en muchos de los organismos adheridos al programa CCC- la implementación del componente de monitoreo ha avanzado muy lentamente.

Un tercer aspecto en términos del cual las iniciativas analizadas parecen plantear debilidades se relaciona con el escaso nivel de atención prestado a los resultados de la gestión a nivel de políticas sectoriales o *macro*, y con el bajo grado de articulación entre las mediciones de desempeño y las evaluaciones que llegan a realizarse en diferentes niveles del accionar del Estado -algo que Ospina Bozzi ha caracterizado como “integración vertical” (Ospina Bozzi, 2001; Cunill Grau y Ospina Bozzi, 2003a). En general, los niveles que concentran mayor atención son el de programas y el organizacional. De las tres iniciativas, la única que efectúa algún tipo de acción evaluadora a nivel de políticas sectoriales es el SIEMPRO pero, dada la falta de articulación horizontal entre los distintos mecanismos e iniciativas de evaluación analizadas, la conexión de las mediciones de nivel *macro* con las de desempeño a nivel organizacional y de programas suele ser problemática incluso en su caso. Por otra parte, tampoco resulta común que las evaluaciones de resultados de la gestión a nivel organizacional y de programas guarden conexión con las evaluaciones de desempeño individual.

Una cuarta limitación surge de los problemas de articulación entre las acciones de seguimiento y evaluación de los resultados de la gestión y la programación presupuestaria. Esta dificultad afecta no sólo al SIEMPRO y al Sistema de Gestión por Resultados, sino también al propio Sistema de Seguimiento de la ONP. El problema no es de fácil resolución y, con especificidades que les son propias, existe también en los dos países de la región en los que Cunill Grau y Ospina Bozzi (2003) identificaron al “modelo presupuesto”: Chile y Uruguay. Este problema representa un serio obstáculo para cualquier intento de evaluar los beneficios y los costos de distintas alternativas de política pública y también para la realización de análisis de eficiencia válidos y confiables.

Por último, si bien las tres iniciativas se proponen contribuir a aumentar la transparencia en el sector público otorgándoles carácter público a los resultados de sus mediciones de desempeño y evaluaciones, las estrategias de difusión que emplean hasta el momento no parecen lo suficientemente eficaces. Esto es así debido a que las mismas reposan principalmente en el uso de internet, a pesar de que la penetración de este medio en la población sigue siendo relativamente limitada.

Conclusión

En síntesis, a diferencia de los distintos mecanismos de evaluación que se han puesto en funcionamiento en Colombia, en Costa Rica y en Uruguay, las iniciativas de evaluación de resultados argentinas analizadas aquí no forman parte de un sistema común o internamente coherente. Por otra parte, las mismas cuentan con objetivos bien diferenciados y, salvo excepciones bastante puntuales, centran sus esfuerzos de monitoreo y evaluación en aspectos distintos de la gestión, lo que las hace potencialmente complementarias entre sí. Sin embargo, a diferencia de lo que sucedió en Chile, las iniciativas de evaluación argentinas no parecen dar señales de estar avanzando hacia la coordinación de esfuerzos.

Las diferencias que median entre ellas y su grado de desarticulación entre sí parecen tan pronunciados que resulta prácticamente imposible catalogarlas dentro de uno u otro modelo de los que identifica el estudio del CLAD como si formaran parte de un mismo abordaje. Lo que las iniciativas de evaluación argentinas analizadas aquí parecerían plantear, en cambio, es una suerte de espectro en el marco del cual cada una de ellas parecería replicar algunos de los rasgos más característicos de uno u otro modelo con distinto nivel de fidelidad. Por un lado, el Sistema de Seguimiento Físico - Financiero de la ONP parece reproducir bastante fielmente la configuración más característica de lo que Cunill Grau y Ospina Bozzi denominaron “modelo presupuesto”. Por el otro, los mecanismos de monitoreo y evaluación del SIEMPRO parecen representar una versión morigerada del “modelo plan”, que enfatiza la aplicación de la evaluación de resultados a los fines de brindar apoyo al diseño e implementación de políticas y programas en el ámbito específico de la lucha contra la pobreza, pero deja de lado la pretensión de utilizarla a los fines de promover una mayor responsabilización política. Y en algún punto intermedio del espectro imaginario que separa a aquellas dos, parecerían ubicarse los mecanismos de monitoreo del desempeño del Sistema de Gestión por Resultados de la SGP, con su fuerte énfasis en la calidad de los servicios y la atención brindados pero, por el momento, sin una clara conexión ni con el ciclo presupuestario ni con la planificación de nivel *macro* o un plan estratégico global.

Esta situación parecería dejar planteado al interior del sector público argentino uno de los interrogantes más decisivos que dejó abierto el estudio del CLAD, al revelar que la evaluación de resultados estaría siendo abordada de acuerdo con dos modelos distintos, potencialmente complementarios pero -por el momento- con muy pocos puntos de contacto entre sí, y con asiento en países distintos. El interrogante es: ¿hasta qué punto cabe esperar que una estrategia de adopción de la evaluación de resultados que hace énfasis en algunos de los aspectos y funciones clave de la gestión pero desatiende otros no menos importantes permita materializar las múltiples expectativas depositadas en la evaluación, con relativa plenitud? La lógica parecería inducir a pensar que una práctica de

evaluación de resultados desvinculada de la programación presupuestaria se encuentra imposibilitada para informar el proceso de asignación presupuestaria o cualquier intento de evaluar la racionalidad y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. De un modo parecido, los esfuerzos de evaluación que apuntan a orientar la asignación de recursos del presupuesto nacional y a servir de apoyo a la gestión organizacional sin prestar suficiente atención a la conexión entre los objetivos de gestión de las entidades y los programas públicos por un lado y las políticas sectoriales o globales del gobierno por otro, parecen predestinados a perder de vista la conexión que los resultados de la gestión organizacional o de los programas evaluados deberían guardar con los objetivos que se procura alcanzar a través de las políticas sectoriales o globales. En la medida en que estos dos abordajes parecen estar encarnados en iniciativas de evaluación de resultados diferentes, emplazadas en un mismo país y en un mismo ámbito institucional (la administración pública nacional), el interrogante en cuestión parece tan o más relevante que en los cuatro casos del estudio del CLAD. Por las mismas razones, cabría esperar que la meta de avanzar hacia un abordaje más equilibrado, que incorpore elementos de los dos modelos, resulte más fácil de alcanzar que en el contexto de un sector público en el que sólo uno de los dos abordajes ha llegado a manifestarse.

Más allá de las limitaciones que parecen derivarse de la falta de articulación entre las tres iniciativas, y aunque por lo general el diseño de cada una de ellas parecería guardar coherencia con sus objetivos declarados, a lo largo del análisis hemos detectado una serie de debilidades o déficit en la implementación de las iniciativas que podrían estar interfiriendo con el pleno cumplimiento de los objetivos que tienen planteados.

Una de estas debilidades surge del desproporcionado énfasis en el seguimiento del grado de cumplimiento de metas de producción física (volúmenes de bienes y servicios) en desmedro de la evaluación de impactos y del grado de cumplimiento de los objetivos de las entidades o los programas evaluados. Un segundo flanco débil se relaciona con el relativamente limitado espectro de entidades y programas del sector público en su conjunto que los mecanismos de evaluación de resultados llegan a abarcar. La mayor parte de este déficit está asociado con las limitaciones jurisdiccionales que el sistema federal de gobierno les plantea a los organismos del gobierno nacional que han estado impulsando la evaluación de resultados en distintos ámbitos y niveles del sector público. Sin embargo, aun dentro de la administración pública nacional, sigue habiendo un número significativo de entidades y programas que no han sido incorporados a uno o más de los sistemas de monitoreo de los que, en principio, deberían formar parte. Una tercera debilidad surge del insuficiente grado de integración vertical, producto de la falta de mediciones de desempeño y evaluaciones de nivel *macro* y de la escasa o nula vinculación entre las mediciones que se realizan en los distintos niveles de accionar gubernamental. La cuarta limitación se deriva de los persistentes problemas para articular la información sobre los resultados de la gestión con la información sobre el gasto y la programación presupuestaria. Finalmente, la quinta y última debilidad que interesa destacar aquí está relacionada con las limitaciones de las estrategias de difusión pública de esa información.

Notas

¹ La lista de personas consultadas incluyó al ex-subsecretario de Presupuesto, quien encabezó la reforma de la administración financiera en cuyo marco se puso en funcionamiento el Sistema de Seguimiento Físico - Financiero de la Oficina Nacional de Presupuesto, y ex-secretario de Modernización del Estado durante cuya gestión se concibieron los distintos componentes del Sistema de Gestión por Resultados; a un ex-gerente de Evaluación y Monitoreo y a otras dos profesionales del SIEMPRO; a la directora de la Oficina Nacional de Innovación de la Gestión, de la que dependen los componentes del Sistema de Gestión por Resultados de la Subsecretaría de la Gestión Pública; y al coordinador general del programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Con una sola excepción, en la

que las consultas se produjeron por vía telefónica y por correo electrónico, los contactos con las demás personas involucraron una o dos entrevistas personales y, en algunos casos, una o más consultas adicionales por teléfono y/o por correo electrónico. Las consultas con los entrevistados tuvieron lugar entre enero de 2003 y abril de 2004.

² Las iniciativas analizadas en el marco de dicho estudio fueron: los Indicadores de Desempeño, el Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental, la Evaluación de Programas Gubernamentales, las Evaluaciones en Profundidad, las Evaluaciones Comprensivas del Gasto, los Programas de Mejoramiento de Gestión, los Balances de Gestión Integral, y el Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales en Chile (Armijo, 2003); el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública, conocido como SINERGIA, en Colombia (Ospina Bozzi y Ochoa, 2003); el Sistema Nacional de Evaluación de Costa Rica (Mora Quirós, 2003); y el Sistema de Evaluación de la Gestión Pública por Resultados, en Uruguay (Freijido, 2003).

³ Una buena discusión de las diferencias y potenciales complementariedades entre la *medición de desempeño* y las *evaluaciones en profundidad*, puede encontrarse en Ala-Harja y Helgason (1999), Davies (1999), Newcomer (1997), U.S. General Accounting Office (1998), y Wholey y Newcomer (1997).

⁴ Siguiendo a Bresser Pereira (2000), me valgo del término “responsabilización” para referirme al concepto inglés de “*accountability*”, que no cuenta con una traducción exacta al español. Según Bresser Pereira, la noción de “responsabilización” contempla dos aspectos: uno, relacionado con la obligación de ser transparentes y rendir cuentas que los gobiernos tienen para con la ciudadanía; y el otro, vinculado con el derecho de los ciudadanos de controlar la acción de sus gobiernos (p. 10) (ver también Consejo Científico del CLAD, 2000).

⁵ Al hablar de “responsabilización política” (en inglés, *political accountability*), me refiero a las explicaciones que los responsables de formular y ejecutar políticas y administrar el Estado le deben al electorado por su desempeño en el ejercicio de sus funciones. Glynn y Murphy (1996: 127) hacen énfasis en la distinción entre este tipo de responsabilización y lo que ellos entienden por “responsabilización administrativa” o “gerencial” (en inglés, *managerial accountability*), que parece especialmente relevante a la identificación de los dos modelos caracterizados por Cunill Grau y Ospina Bozzi (2003; ver también Ospina, Cunill Grau y Zaltsman, 2004). Por “responsabilización administrativa”, Glynn y Murphy aluden a las responsabilidades que les caben a los funcionarios y gerentes por el cumplimiento de las normativas y/o los resultados de gestión estipulados.

⁶ Esto incluye al Sistema de Evaluación de la Gestión Pública por Resultados de Uruguay (Freijido, 2003), y a seis de los ocho mecanismos de evaluación caracterizados por Armijo (2003) en su estudio.

⁷ En el caso del sector público argentino, se destacó también el impulso de iniciativas de evaluación de carácter sectorial o más focalizado, especialmente en el área de la educación. Ejemplos de esto son los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa (Chumbita, 1997; Nores, 2002) y los sistemas de evaluación educativa desarrollados en las distintas provincias (Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa, 2003).

⁸ Por definición, esto deja de lado los ítems presupuestarios incluidos bajo categorías distintas de la de “programas”, tales como las agrupadas bajo la categoría “actividades centrales y comunes” y “otras categorías presupuestarias”. En 2002, esas otras dos categorías presupuestarias representaron 32,3% del total de ítems incluidos en el presupuesto nacional, y 28,8% del gasto devengado total (Contaduría General de la Nación, 2002: Tomo II).

⁹ Dentro de la categoría presupuestaria “programas”, el monitoreo de la ejecución física que se realiza en el marco del Sistema de Seguimiento de la ONP abarcó al 79,9% de los programas en 2002. En dicho año, este porcentaje se ubicó bastante por encima del promedio que, desde los inicios del Sistema hasta la actualidad, osciló en torno al 70% (Contaduría General de la Nación, 2002: Tomo II).

¹⁰ Entrevista personal con el Dr. Marcos Makón, realizada el 26 de diciembre de 2003.

¹¹ Ver: <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/cuenta.htm>, 02-05-2004.

¹² Ver: http://www.siempro.gov.ar/acerca/index_acerca.htm, 02-05-2004.

¹³ De las 24 jurisdicciones que integran el país, las que hasta el momento no han firmado convenios con el SIEMPRO son cuatro. Se trata de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y las provincias de Catamarca, Santa Cruz y Santiago del Estero.

¹⁴ Ver la página de la Biblioteca de Información Social Interactiva del SIEMPRO en <http://bisi.siempro.gov.ar>, 02-05-2004.

¹⁵ Ver: http://www.siempro.gov.ar/acerca/areas/evaluacion/acerca_areas_evaluacion.htm, 02-05-2004.

¹⁶ Ver: http://www.siempro.gov.ar/provincias/index_provincias.htm, 02-05-2004.

¹⁷ Ver: <http://www.siempro.gov.ar>, 02-05-2004.

¹⁸ Para mayores detalles sobre los antecedentes directos del Plan Nacional de Modernización, ver entre otros, Makón (2000), Rinne (2003), y Rodríguez Larreta y Repetto (2000).

¹⁹ Hasta el momento, la SGP ha firmado convenios de cooperación con las autoridades de las provincias de Buenos Aires, Jujuy, La Pampa, Río Negro y Tierra del Fuego (Subsecretaría de la Gestión Pública, 2003a y 2003b).

²⁰ El Consejo Federal de la Función Pública está compuesto por representantes de todos los gobiernos provinciales y “... *tiene como misión colaborar en la planificación, coordinación, asesoramiento e implementación de los aspectos de la política de la función pública que comprometen la acción conjunta de la Nación, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*” (ver: <http://cfff.sgp.gov.ar/institucional/main.html>, 02-05-2004).

²¹ Ver: <http://teseo.sgp.gov.ar/index.htm>, 02-05-2004.

²² Ver: <http://teseo.sgp.gov.ar/index.htm>, 02-05-2004.

²³ Cuatro de los APs que se llegaron a firmar pueden ser consultados por internet. Ver: <http://www.sfp.gov.ar/sitio/innovacion/acuerdos/main.html>, 02-05-2004.

²⁴ La siguiente página *web* de la SGP incluye copias de las CCCs firmadas hasta el momento, así como detalles respecto de los estándares y los resultados de la evaluación de la gestión de distintos organismos públicos: <http://cartacompromiso.sgp.gov.ar>, 02-05-2004.

²⁵ Según Eduardo Halliburton, coordinador general del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, el componente de APs se encuentra actualmente suspendido, en tanto que el de CRGs está siendo redefinido (entrevista personal realizada el 7 de enero de 2004). Hasta el momento en que se vieron interrumpidos, la SGP había llegado a firmar APs con cinco organismos, y CRGs con dos (Subsecretaría de la Gestión Pública, 2003a).

²⁶ Para los tres primeros componentes, las evaluaciones del nivel de desarrollo se basan en un análisis del “grado de integralidad” y “precisión” y del “nivel de desafío” planteado por los estándares comprometidos. El “grado de integralidad” de los estándares se evalúa con base en dos aspectos: la cantidad de servicios esenciales para los que se han fijado estándares de calidad mensurables respecto al conjunto de servicios esenciales que presta (o debería prestar) el organismo, y la medida en que esos estándares reflejan los atributos de calidad más valorados por los usuarios/ciudadanos. Por “nivel de precisión” se alude al grado en que los estándares establecen niveles específicos y mensurables de desempeño, por oposición a las promesas ambiguas de calidad. Por último, el “nivel de desafío” de los compromisos asumidos se refiere al grado en que los estándares definidos se aproximan a lo que los usuarios/ciudadanos esperan del servicio y al grado de esfuerzo por alcanzarlos. En el caso del componente de monitoreo y retroalimentación, lo que el Programa somete a análisis son los métodos de medición utilizados, el grado en que la unidad de monitoreo cuenta con los recursos humanos y materiales necesarios para cumplir con su función, y la medida en que la información que surge del monitoreo se utiliza para implementar mejoras en los procesos de la organización.

²⁷ Los planes de incorporar varios programas dependientes del Ministerio de Desarrollo Social al programa CCC en el término del próximo año fueron mencionados por Eduardo Halliburton, coordinador general del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, en el marco de una entrevista personal realizada el 7 de enero de 2004.

²⁸ Entrevista personal con Eduardo Halliburton, coordinador general del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, realizada el 7 de enero de 2004.

²⁹ Según Razzotti (2003: 5), en el año 2000, la penetración de internet en la Argentina era del 7% de la población.

³⁰ Una parte de la información contenida en el sistema del “Tablero de Control” puede ser consultada por el público a través de internet. Ver: <http://tc.sgp.gov.ar>, 02-05-2004.

³¹ En su caracterización de los mecanismos de evaluación de resultados de la gestión pública en Chile, Armijo (2003) analiza ocho instrumentos, seis de los cuales dependen de la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos (Ministerio de Hacienda).

³² Para identificar el impacto de un proyecto o programa determinado, es necesario poder distinguir los efectos específicamente atribuibles al proyecto o programa evaluado de aquellos ocasionados por otros factores. Por lo general, esto requiere el empleo de diseños experimentales o cuasi-experimentales de evaluación (ver Cohen y Franco, 1993; Rossi y Freeman, 1993).

Bibliografía

- Ala-Harja, Marjukka y Helgason, Sigurdur (1999), “Improving Evaluation Practices: Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper”, Paris, OECD (PUMA/PAC, 99-1).
- Armijo, Marianela (2003), “La evaluación de la gestión pública en Chile”, en *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*, Nuria Cunill Grau y Sonia Ospina Bozzi (eds.), Caracas, CLAD, AECI/MAP/FIIAPP.
- Babino, Luis G. y Sotelo, Aníbal J. (2003), “A diez años de la reforma de la administración financiera gubernamental en la Argentina: análisis y reflexiones”, en *Revista Internacional de Presupuesto Público*, Año 31, N° 53, Buenos Aires, noviembre - diciembre.
- Bertranou, Evelina y Bonari, Damián (2003), *El gasto público social en la Argentina: diagnóstico y perspectivas*, Buenos Aires, Fundación Arcor. Premio Fulvio Salvador Pagani 2003.
- Braceli, Orlando (1998), “Los límites a la evaluación de políticas públicas: el presupuesto y la cuenta de inversión nacional”, Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Económicas (Serie Cuadernos, 260).
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (2000), “Presentación”, en *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Consejo Científico del CLAD (coord.), Buenos Aires, CLAD, BID, Eudeba.
- Chumbita, Hugo Horacio (1997), “Evaluación en la gestión pública: caso del sistema nacional de evaluación educativa”, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección Nacional de Estudios y Documentación. Dirección de Estudios e Investigación (Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, 60).
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (1993), *Evaluación de proyectos sociales*, Madrid, Siglo Veintiuno de España Editores.
- Consejo Científico del CLAD (coord.) (2000), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Buenos Aires, CLAD, BID, Eudeba.
- Contaduría General de la Nación (2002), *Cuenta de Inversión 2002*, Buenos Aires, Ministerio de Economía. Secretaría de Hacienda. Subsecretaría de Presupuesto, mimeo.

- Cunill Grau, Nuria y Ospina Bozzi, Sonia (eds.) (2003), *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*, Caracas, CLAD, AECI/MAP/FIIAPP.
- Cunill Grau, Nuria y Ospina Bozzi, Sonia (2003a), “Una agenda de investigación sobre la evaluación de los resultados de la gestión pública”, en *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*, Nuria Cunill Grau y Sonia Ospina Bozzi (eds.), Caracas, CLAD, AECI/MAP/FIIAPP.
- _____ (2003b), “La evaluación de los resultados de la gestión pública: una herramienta técnica y política”, en *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*, Nuria Cunill Grau y Sonia Ospina Bozzi (eds.), Caracas CLAD, AECI/ MAP/FIIAPP.
- Davies, Ian C. (1999), “Evaluation and Performance Management in Government”, en *Evaluation*, Vol. 5 N° 2, London, Sage Publications.
- Dirección de Calidad de Servicios y Evaluación de Gestión (2002a), *Aportes para una gestión por resultados: estándares e indicadores de servicios*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros. Subsecretaría de la Gestión Pública. Programa Carta Compromiso con el Ciudadano.
- _____ (2002b), *Participación ciudadana en la administración pública*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros. Subsecretaría de la Gestión Pública. Oficina Nacional de Innovación de Gestión.
- Dirección de Planeamiento y Reingeniería Organizacional (2002), *El sistema de gestión por resultados: documento conceptual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros. Subsecretaría de Gestión Pública. Oficina Nacional de Innovación de Gestión (documento interno).
- Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (2003), *La evaluación de la calidad educativa en la Argentina: experiencias provinciales*, Buenos Aires, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.
- Freijido, Emilio (2003), “El sistema de evaluación de la gestión pública por resultados en Uruguay”, en *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*, Nuria Cunill Grau y Sonia Ospina Bozzi (eds.), Caracas, CLAD, AECI/MAP/FIIAPP.
- Glynn, John J. y Murphy, Michael P. (1996), “Public Management: Failing Accountabilities and Failing Performance Review”, en *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 9 Nos. 5-6, pp. 125-137.
- Guzmán, Marcela (2003), *Sistema de control de gestión y presupuesto por resultados: la experiencia chilena*, Santiago, Dirección de Presupuesto.
- Hardy, Clarisa (2000), “Redefinición de las políticas sociales y su relación con la gestión de los programas; informe final”, Santiago, Universidad de Chile. Centro de Análisis de Políticas Públicas, BID (Estudio de Caso N° 11). Proyecto de Reforma del Estado: Experiencias y Desafíos en América Latina.
- Llosas, Hernán y Oliver, Hernán (2003), “La cultura de la evaluación en la ley argentina de administración financiera: el caso de la prefectura naval argentina”, Buenos Aires, Universidad Católica Argentina. Departamento de Economía.
- Makón, Marcos P. (2000), “El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración nacional”, documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 24 al 27 de octubre.
- Mora Quirós, Mario (2000), “Responsabilización por el control de resultados”, en *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Consejo Científico del CLAD (coord.), Buenos Aires, CLAD, BID, Eudeba.

- _____ (2003), “El sistema nacional de evaluación de Costa Rica”, en *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*, Nuria Cunill Grau y Sonia Ospina Bozzi (eds.), Caracas, CLAD, AECI/MAP/FIIAPP.
- Morán, Alberto; Zeller, Norberto; Rivkin, Ana; y López, Andrea (2003), *Evolución de la estructura organizativa, presupuesto y personal de la Jefatura de Gabinete de Ministros, 1995 - 2002*, Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección de Estudios e Información.
- Neirotti, Nerio (2000), “Reflexiones sobre la práctica de la evaluación de programas sociales en Argentina (1995 - 1999)”, documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 24 al 27 de octubre.
- _____ (2001), “La función de evaluación de programas sociales en Chile, Brasil y Argentina”, documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre.
- Newcomer, Kathryn E. (1997), “Using Performance Measurement to Improve Programs”, en *Using Performance Measurement to Improve Public and Nonprofit Programs*, Kathryn E. Newcomer (comp.), San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Nores, Milagros (2002), “El Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (SINEC)”, Buenos Aires, Fundación Gobierno y Sociedad. Centro de Estudios Educativos (Documento N° 59), <http://www.fgys.org/docum/docum.htm>, 02-05-2004.
- Oficina Nacional de Innovación de Gestión (2001), *Programa Carta Compromiso con el Ciudadano: guía para su implementación*, Buenos Aires, Secretaría para la Modernización del Estado.
- Ospina Bozzi, Sonia (2001), “Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 19, Caracas, febrero.
- Ospina Bozzi, Sonia; Cunill Grau, Nuria; y Zaltsman, Ariel (2004), “Performance Evaluation, Public Management Improvement and Democratic Accountability: Some Lessons from Latin America”, en *Public Management Review*, Vol. 6 N° 2, London, June.
- Ospina Bozzi, Sonia y Ochoa, Doris (2003), “El sistema nacional de evaluación de resultados de la gestión pública (Sinergia) de Colombia”, en *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*, Nuria Cunill Grau y Sonia Ospina Bozzi (eds.), Caracas, CLAD, AECI/MAP/FIIAPP.
- Petrei, Humberto (1998), *Budget and Control: Reforming the Public Sector in Latin America*, Washington, BID.
- Programa Carta de Compromiso con el Ciudadano (2003), *Boletín Electrónico* N° 6, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros. Subsecretaría de la Gestión Pública, <http://cartacompromiso.sgp.gov.ar/sitio/boletin/index.htm>, 02-05-2004.
- Razzotti, Alejandro (2003), “Estudio de caso: el Proyecto Cristal (Argentina)”, trabajo realizado para el PREM Public Sector Group del Banco Mundial, en el marco del proyecto “E-Applications: Overcoming Challenges Inside Government”, mimeo.
- Rinne, Jeffrey (2003), “The Politics of Administrative Reform in Menem’s Argentina: the Illusion of Isolation”, en *Reinventing Leviathan: the Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Ben Ross Schneider y Blanca Heredia (comps.), Miami, University of Miami. North-South Center Press.
- Rodríguez Larreta, Horacio y Repetto, Fabián (2000), “Herramientas para una administración pública más eficiente: gestión por resultados y control social”, Buenos Aires, Fundación Gobierno y Sociedad (Documento N° 39), <http://fgys.org/pdf/DT%2039.pdf>, 02-05-2004.
- Rossi, Peter H. y Freeman, Howard E. (1993), *Evaluation: a Systemic Approach*, Newbury Park, Sage Publications.

- SIEMPRO (sin fecha), El monitoreo estratégico de los programas sociales nacionales - SIM: propuesta metodológica, Buenos Aires, SIEMPRO, http://www.siempro.gov.ar/productos/sim/index_sim.htm, 02-05-2004.
- Subsecretaría de la Gestión Pública (2003a), *Informe de gestión 2002-2003*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- _____ (2003b), Síntesis de la evaluación del programa Carta Compromiso con el Ciudadano, Buenos Aires, Subsecretaría de la Gestión Pública. Oficina Nacional de Innovación de Gestión. Dirección de Calidad de Servicios y Evaluación de Gestión. Unidad Coordinadora del Programa, mimeo.
- Subsecretaría de Presupuesto (sin fecha), *El sistema presupuestario público en la Argentina*, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Hacienda.
- Turner, David y Washington, Sally (2002), "Evaluation in the New Zealand Public Management System", en *International Atlas of Evaluation*, Jan-Eric Furubo, Ray C. Rist y Rolf Sandahl (eds.), New Brunswick, Transaction Publishers.
- U.S. General Accounting Office (1998), "Performance Measurement and Evaluation: Definitions and Relationships", Washington, GAO (GAO/GGD-98-26).
- Wholey, Joseph S. y Newcomer, Kathryn E. (1997), "Clarifying Goals, Reporting Results", en *Using Performance Measurement to Improve Public and Nonprofit Programs*, Kathryn E. Newcomer (comp.), San Francisco, Jossey-Bass Publishers.

Legislación citada

- Decreto N° 229/2000 del 08-03-2000: crea el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano.
- Decreto N° 103/2001 del 25-01-2001: Plan Nacional de Modernización.
- Decreto N° 992/2001 del 03-08-2001: creación de un sistema de administración de unidades ejecutoras de programa, de aplicación en las jurisdicciones o entidades incorporadas al régimen de los acuerdos programa previstos en el artículo 5 de la Ley N° 25.152 o de aquellos que se celebren con la Secretaría para la Modernización del Estado.
- Ley N° 24.156 del 26-10-92: Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional.
- Ley N° 24.629 del 08-03-96: Normas para la Ejecución del Presupuesto y la Reorganización Administrativa.
- Ley N° 25.152 del 15-09-99: Administración Federal de los Recursos Públicos. Régimen de Convertibilidad Fiscal.
- Resolución N° 2851/95 de la ex Secretaría de Desarrollo Social.