

Nº 40, Febrero 2008

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

Rebeca Grynspan y Bernardo Kliksberg

Inequidad: notas para una reflexión estratégica de un tema clave

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

Mario Riorda

"Gobierno bien pero comunico mal": análisis de las Rutinas de la Comunicación Gubernamental

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

David Arellano Gault

Transparencia desde un análisis organizativo: los límites del nuevo institucionalismo económico y las "fallas de transparencia"

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

Clemente J. Navarro

Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos

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

Carlos H. Acuña

La política de la modernización estatal: notas comparando la experiencia europea con la latinoamericana (con foco en Argentina)

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

Roberto P. Guimarães

Estado, mercado y democracia: oportunidades y límites de la participación ciudadana en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática

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

Aníbal Jorge Sotelo Maciel

La relación planificación-presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados

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



Inequidad: notas para una reflexión estratégica de un tema clave*

Rebeca Grynspan y Bernardo Kliksberg

I. El nuevo debate sobre las desigualdades

América Latina es, según las mediciones de todas las fuentes, tierra de profundas disparidades. Después de haberlo postergado durante largo tiempo, el nuevo debate público en la región viene integrando el tema cada vez más en el centro de la agenda nacional.

Hay razones muy concretas para ello. Una es que el alto nivel de desigualdad es resentido fuertemente por sociedades civiles cada vez más participativas y articuladas. Entre el 80 y el 90% de los ciudadanos considera las tasas de inequidad existentes “injusta o muy injustas”.

Los ciudadanos advierten crecientemente que una explicación central de porqué sociedades con una dotación privilegiada de recursos naturales y un inmenso potencial como las latinoamericanas presentan una pobreza persistente de gran magnitud, está en las intrincadas relaciones entre desigualdad y pobreza.

Desde las mediciones clásicas de Birdsall y Londoño (1997) demostrando que el aumento de la desigualdad entre los años 70 y los 90, fue responsable del 50% del aumento de la pobreza, hasta las simulaciones econométricas recientes de CEPAL, numerosas mediciones demuestran el impacto de la desigualdad sobre la alarmante pobreza latinoamericana.

El Banco Mundial (2005) estima que, a bajos niveles de desigualdad, un 1% de incremento en el Producto Bruto puede reducir la pobreza extrema en un 4%. En cambio, a altos niveles de desigualdad, típicos de la mayor parte de los países de la región, un aumento de un 1% en el Producto Bruto tiene cero efectos en términos de reducción de pobreza extrema. Otros análisis (CEPAL y Programa Mundial de Alimentos, 2007) muestran cómo, teniendo la región una producción de alimentos que supera tres veces las necesidades, un 16% de los niños presentan desnutrición crónica por las desigualdades de acceso.

CEPAL (2003) ha medido que los países con situaciones alimentarias más críticas podrían reducir a la mitad la población con hambre si disminuyeran moderadamente las desigualdades de acceso a los alimentos.

Por otra parte, la desigualdad afecta la cohesión social y la gobernabilidad democrática. Los ciudadanos saben que están viviendo en países con un gran potencial económico y donde núcleos reducidos de población logran niveles de vida comparables a algunas de las capitales de mayor bienestar del mundo. La convivencia de desigualdad y opulencia con pobreza relativa y extrema, crea una situación de alta tensión social y daña severamente la cohesión social.

El Consejo de Europa (Council of Europe, 2004) ha definido la cohesión social como “la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, al minimizar las disparidades y evitar la polarización”. Los dos elementos básicos de la definición presentan serios déficits en la región. El bienestar de 205 millones de habitantes que viven por debajo de la línea de pobreza (38,5% del total) no está asegurado, y la polarización es intensa. Esta última exacerba las insatisfacciones. No es lo mismo ser pobre en una sociedad parejamente pobre, a serlo en sociedades duales, donde coexisten niveles de vida como los de Ginebra o Bruselas, con otros semejantes a los de países mucho menos desarrollados. La tensión que se genera es muy alta.

El clima de que esta dinámica no es un “juego limpio” tiene un gran impacto en la desconfianza en las instituciones. Las grandes desigualdades son un destructor de capital social. Crean incredulidad, cinismo, falta de interés en la asociatividad, apatía, corroen el civismo.

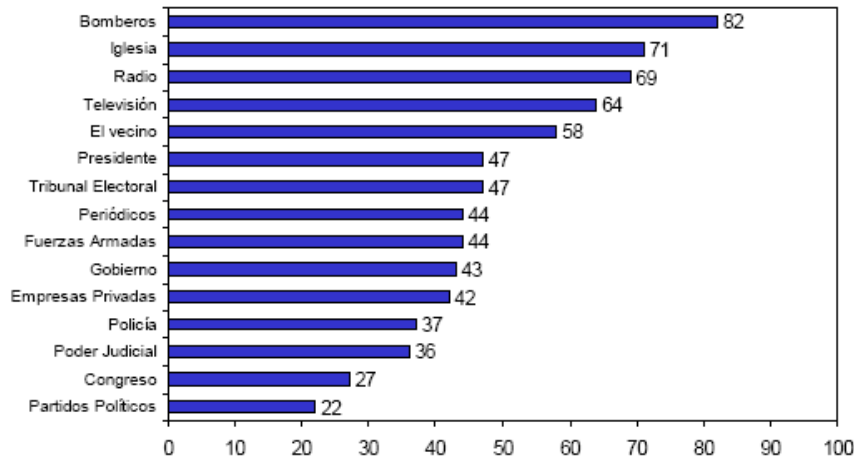
Los indicadores latinoamericanos de desconfianza hacia las instituciones básicas son muy altos, como lo indican los resultados del Latinobarómetro (2006) (ver Gráfico N° 1).

* Recibido: 05-12-2007. Aceptado: 04-01-2008.

Gráfico N° 1

CONFIANZA EN ... AMÉRICA LATINA 2006

*P. Por favor, mire esta tarjeta y dígame, cuánta confianza tiene en cada uno de estos grupos/instituciones. ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en....? *Aquí sólo 'Mucha' más 'Algo'.*



Fuente: Latinobarómetro 2006. n=20,234.

Como se observa, encabezan la tabla de confianza instituciones claramente ajenas a la desigualdad, y que por el contrario la atenúan permanentemente; en cambio, menos del 50% cree en las instituciones básicas, y menos del 25% en los partidos políticos, ambos con incidencia en las oportunidades reales que tienen los ciudadanos.

La falta de confianza mina la legitimidad y reduce los márgenes de la gobernabilidad democrática. Es típica de las dificultades de legitimidad la respuesta que los latinoamericanos dan cuando se les consulta (Latinobarómetro, 2006) sobre “para quién gobiernan los que gobiernan”. El 69% considera que “son gobernados por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio”. Hay un largo camino a recorrer para obtener la legitimidad plena necesaria para una eficiente gobernabilidad democrática. Parte del mismo pasa por crear condiciones de “juego limpio”, reduciendo las inequidades.

Además de incidir en la pobreza, en las dificultades para enfrentarla, en la cohesión social y la gobernabilidad, la desigualdad tiene efectos regresivos múltiples en la eficiencia de la economía y en las posibilidades de crecimiento sostenido.

Bourguignon y Walton (2007) abren una sugerente agenda de discusión al plantear que en realidad el tema “no es cómo alcanzar crecimiento con equidad, sino cómo entender las relaciones entre ambos”.

La inequidad genera por lo menos dos grandes dimensiones de ineficiencia. Por una parte, estrecha las oportunidades de amplios sectores de desarrollar sus capacidades de inversión e innovación. Por otra, crea condiciones para que sectores privilegiados agudicen las imperfecciones del mercado y fomenten mecanismos de monopolización, protección de privilegios, captura de rentas, en lugar de incentivos para la inversión y la innovación.

Esas dinámicas van a fortalecer asimetrías muy fuertes en la distribución del poder, que a su vez incentivarán aun más la tendencia a crear o promover instituciones favorecedoras de los privilegios.

Los autores mencionados plantean que en realidad “es mala economía y mala política” separar la desigualdad del crecimiento.

Los daños de las altas inequidades son muy directos. En Suecia el 0,5% de los niños muere antes de cumplir un año de edad, en Bolivia el 10% entre las madres no educadas; o sea, 20 veces más. En la misma Bolivia la tasa desciende al 2% cuando se toma a madres educadas.

La inequidad genera daños humanos, macroeconómicos, políticos y sociales.

Pero además las disparidades graves son violatorias de valores éticos centrales del género humano. Independientemente de sus diferencias, todas las creencias muestran actitudes pro dignidad del ser humano, y de rechazo a condiciones que la ponen en cuestión. El Diálogo Mundial de las Religiones sobre el Desarrollo (1999) concluyó que: “todas las religiones ven a la extrema pobreza en el mundo actual como una ofensa a la humanidad y una ruptura de la confianza con la familia humana”.

En teoría de los juegos se ha llegado en los últimos 10 años, mediante experimentos, a rechazar la hipótesis convencional de que las personas sólo están interesadas en su bienestar individual. Según Fehr y Fischbacher (2003), un número significativo de gente muestra tendencias a dos tipos específicos de comportamiento: premiar y compensar a los que cooperan, y sancionar y castigar a los que sólo buscan su provecho. La equidad y el juego limpio les importan mucho.

También en estudios recientes sobre liderazgo, cuando se dio a grupos la posibilidad de elegir líderes, seleccionaron a aquellos que mostraban un carácter más solidario.

II. Las brechas de desigualdad latinoamericanas

La desigualdad se halla presente en la región en casi todas las áreas de la economía. Normalmente los análisis se concentran en la distribución del ingreso, pero una visión más integral debería incorporar otras dimensiones de fuerte impacto. Por otra parte, las diversas desigualdades interaccionan a diario reforzándose mutuamente, generando “trampas de desigualdad” por un lado, y “espacios de privilegio” por el otro, que tienen un grado considerable de reproducción intergeneracional.

Ingresos

Los últimos datos disponibles sobre distribución del ingreso (CEPAL, 2006) son los que se muestran en el Cuadro N° 1.

Cuadro N° 1
Estratificación de países en América Latina según el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso, 1999 y 2005^a

Nivel de desigualdad	Alrededor de 1999		Alrededor de 2005	
Muy Alto 0,580 - 1	Brasil	0,640	Bolivia (2002)	0,614
	Bolivia	0,586	Brasil	0,613
	Nicaragua	0,584	Honduras	0,587
Alto 0,520 - 0,579			Colombia	0,584
	Colombia	0,572	Nicaragua (2001)	0,579
	Paraguay	0,565	R. Dominicana	0,569
	Honduras	0,564	Chile	0,550
	Chile	0,560	Guatemala (2002)	0,542
	Guatemala	0,560	Paraguay	0,536
	R. Dominicana	0,554	México	0,528
	Perú	0,545	Argentina ^b	0,526
	Argentina ^b	0,539		
	México	0,539		
Ecuador ^b	0,521			
Medio 0,470 - 0,519	El Salvador	0,518	Ecuador ^b	0,513
	Panamá ^b	0,513	Perú	0,505
	Venezuela, R.B.	0,498	Panamá ^b	0,500
	Costa Rica	0,473	El Salvador	0,493
			Venezuela, R.B.	0,490
Bajo 0 - 0,469			Costa Rica	0,470
	Uruguay ^b	0,440	Uruguay ^b	0,451

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Los valores límite del índice de Gini para cada categoría son los mismos que se emplearon en el capítulo I del *Panorama social de América Latina 2004*. Estos se determinaron empleando el algoritmo de estratificación estadística de las k-medias, que busca generar estratos que sean homogéneos en su interior pero a la vez presenten la máxima variabilidad posible entre ellos.

^b Área urbana.

Puede observarse que en la región predominan desigualdades muy altas y altas. En el sexenio 1999-2005 ha habido cambios muy reducidos.

Los Gini latinoamericanos son muy superiores a los de los países desarrollados, como puede observarse en el Cuadro N° 2.

Cuadro N° 2
Indicadores de desigualdad para algunos países desarrollados

	Coeficiente de Gini	10% más rico respecto al 10% más pobre
Estados Unidos (2000)	40,8	15,9
Italia (2000)	36,0	11,6
Noruega (2000)	25,8	6,1
Suecia (2000)	25,0	6,2
Canadá (2000)	32,6	9,4
Finlandia (2000)	26,9	5,6
Dinamarca (1997)	24,7	8,1
España (2000)	34,7	10,3

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano 2006.

El más alto Gini del grupo de países desarrollados es el de Estados Unidos con 0,408, muy inferior al más bajo de la región, Uruguay con 0,451. El más alto de América Latina, Brasil con 0,614, más que duplica a los de Noruega, Suecia, Finlandia y Dinamarca.

El Gini latinoamericano es el más elevado de todas las regiones del mundo (ver Cuadro N° 3).

Cuadro N° 3
Coefficientes de Gini de la distribución de ingreso per cápita por hogar: promedio simple por década por región

Región	1990s
América Latina y el Caribe	52,2
Asia	41,2
OCDE	34,2
Europa del Este	32,8

Fuente: Cálculos basados en WIDER 2000; Smeeding y Grodner, 2000; Székely, 2001; y aproximaciones para América Latina, Banco Mundial (2005).

Según los datos del Banco Mundial (2004), el 10% más rico de los latinoamericanos tiene el 48% del ingreso, mientras que el 10% más pobre sólo el 1,6%.

Reflejando las grandes distancias existentes entre los sectores sociales, 3/4 de los latinoamericanos tienen un ingreso per cápita que es menor al per cápita promedio, por lo que el 1/4 restante tiene uno que es muy superior al promedio.

Ello revela, una vez más, el carácter engañoso del per cápita promedio como expresión del bienestar colectivo, en sociedades con altas disparidades.

Mercado laboral

En la década de los 90, el 66% de todos los empleos creados lo fueron en el sector informal. El empleo evolucionó en ambos sectores, tal como se refleja en el Cuadro N° 4.

Cuadro N° 4
Distribución del empleo urbano en América Latina por
segmento del mercado de trabajo y estatus laboral, 1990-1999

Estatus laboral	Proporción del empleo urbano	
	1990	1999
Total de personas empleadas	100,0	100,0
Total del sector formal	58,9	53,6
Sector público	16,0	12,9
Sector privado	44,4	41,3
Empleados, profesionales independientes y técnicos	3,8	4,3
Empleados	40,6	36,9
Profesionales y técnicos	4,7	7,8
No profesionales, trabajadores no técnicos	35,9	29,1
Total del sector informal	41,0	46,3
Empleo en microempresas	14,7	15,5
Empleo doméstico	5,4	6,3
Trabajadores autoempleados sin formación ^a	22,3	25,8
En agricultura, selvicultura, caza y pesca	2,2	3,0
En Industria y construcción	4,3	5,2
En comercio y servicios	15,8	17,7

Fuente: CEPAL, de data de tabulaciones de encuestas de hogar conducidas en varios países. Incluido en Sáinz (2006).

^a Incluye a empleadores y empleados en firmas de hasta cinco trabajadores.

A fines de la década, los informales habían elevado su participación en el mercado de trabajo del 41% en 1990 al 46,3%, y los puestos formales se habían reducido del 58,9% al 53,6%. Ello implica que se había producido una fuerte degradación en la calidad de los trabajos, dado que la economía informal implica menor productividad, falta de protección social, y menores ingresos. En 1990, el ingreso promedio de los empleados en el sector formal era 60% más alto que el de los trabajadores informales. En el 2000 esa relación había aumentando al 72% (Machinea y Kacef, 2007).

También las desigualdades son agudas en el campo del desempleo. Durante los años 90, el desempleo abierto creció del 4,6 al 8,6%. El desempleo promedio entre el 40% más pobre de la población fue considerablemente más alto que las tasas promedio.

Educación

Han sido notables los progresos en matriculación en primaria y reducción del analfabetismo, pero las desigualdades sociales los han minado. Independientemente del trabajo de la escuela, dichas disparidades impactan a los sectores más pobres, generando altas tasas de deserción. Cerca de la mitad de los que comienzan la primaria no la terminan. Entre las causas principales: el trabajo infantil (20 millones de niños menores de 14 años trabajan), la desarticulación familiar, la desnutrición, el hacinamiento. Las diferencias en grados de escolaridad son muy acentuadas. Según los estimados de CEPAL, el mínimo de escolaridad necesaria para obtener un empleo decente son 12 años. El 75% de los jóvenes urbanos vienen de hogares en donde los padres han tenido menos de 10 años de escolaridad. En promedio, el 45% de ellos no llega a los 12 años. En las zonas rurales es peor: es el 80% (Sáinz, 2006). Sólo el 30% de los hijos de padres que no terminaron primaria termina la secundaria.

Por otra parte, refuerza las diferencias el hecho de que el sector de alta escolaridad tiene a su vez una educación de mucho mejor calidad que el de baja escolaridad. Según los datos de Delich (2002), el estudiante promedio de la escuela pública sólo ve el 50% del currículum, mientras que el de la escuela

privada, el 100%. En los *tests*, el 40% de los niños de cuarto y quinto grado de bajo nivel socioeconómico no entienden lo que leen.

Los niveles de educación diferenciales van a incidir en múltiples aspectos. Uno muy importante son las brechas salariales. Según los estimados de CEPAL (2006), la educación es la causante del 38% de dichas brechas y su importancia viene aumentando.

Investigaciones comparadas indican que se paga muy caro la inequidad en educación. Un estudio reciente en Estados Unidos determinó que una persona que no completa la secundaria vive 9,2 años menos que aquella que la termina. El estado de salud de un desertor de la secundaria, a los 45 años, es peor que el de un graduado de la secundaria a los 65 años.

Salud

Hay progresos relevantes en los indicadores promedio de la región en salud. Sin embargo, cuando se desagregan aparecen importantes brechas entre países y al interior de los mismos. Dada la trascendencia definitoria de la salud, base estratégica para el desempeño, esas brechas van a repercutir en todos los órdenes.

Las cifras de mortalidad infantil de Bolivia multiplican casi nueve veces las de Chile. Mueren 70 niños de cada mil antes de cumplir 5 años de edad, frente a ocho en Chile. Cuando se abren los promedios, la mortalidad infantil del 20% más pobre de Bolivia es cinco veces la del 20% más rico. La misma proporción se repite en Perú. En Brasil la diferencia es 3 a 1.

Las cifras de desnutrición crónica alcanzan el 16% promedio para toda la región. Suben al 38,5% en el 10% más pobre de Ecuador, y llegan en la población indígena de dicho país al 58%. En Perú son del 49,6% en el 10% más pobre, y del 47% en la población indígena.

Las posibilidades de que una madre muera al dar a luz son 1 entre 7.300 partos en el mundo desarrollado. En América Latina, con progresos, son 1 entre 160. Cerca de una quinta parte de las madres no tiene asistencia durante el embarazo. En el 20% más pobre de Bolivia y de Perú la cifra se triplica.

La desigualdad en factores de riesgo clave en salud, como agua potable y saneamiento, es muy pronunciada. Hay en la región 50 millones de personas que carecen de agua en buenas condiciones. Están concentradas en los sectores de menores ingresos. Mientras que en Perú en el 20% más rico el 100% tenía agua potable, en el 20% más pobre era sólo el 25%. En Colombia las proporciones eran 100% vs. 41%. En Bolivia el acceso era, en la población no indígena del 80% y en la indígena, del 49%.

Mientras que para el 20% más rico de la región el costo del agua es un porcentaje muy reducido de sus gastos, para los pobres que se ven obligados a comprarla es mucho mayor. El gasto en agua en el 10% más pobre triplica al del 10% más rico en los centros urbanos de Ecuador y Brasil. En el 20% más pobre de El Salvador, Jamaica y Nicaragua representa el 10% de los gastos.

En materia de saneamiento, 120 millones de latinoamericanos carecen de una infraestructura adecuada. En Brasil, la cobertura no llegaba al 50% en aquellos hogares cuyo ingreso es un salario mínimo.

Activos productivos

La posibilidad de acceder a tierra productiva es muy desigual en la región. Los coeficientes Gini respectivos superan ampliamente los de todas las otras regiones, y son mucho mayores aun a los deficientes Gini de distribución del ingreso antes referidos.

El Cuadro N° 5 ilustra al respecto.

Cuadro N° 5
Coefficientes Gini de distribución de la propiedad de la tierra

Región	D&O (i)	UNDP (ii)
América Latina	0,81	0,74
Medio Oriente y África del Norte	0,67	0,56
Norteamérica	0,64	
África Sub-Sahara	0,61	0,51
Europa Occidental	0,57	
Asia del Sur y del Este	0,56	0,52

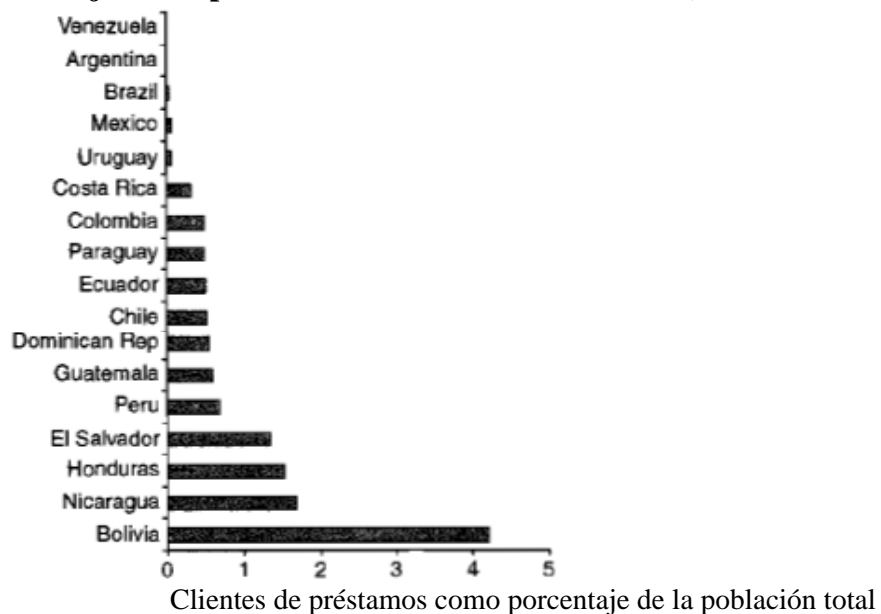
Nota: Columna (i) muestra los promedios del período 1950-1994; Columna (ii) muestra los valores alrededor de 1981.

Fuentes: Deininger y Olinto (2002) y UNDP (1993), mencionados por Banco Mundial (2004).

Acceso al crédito

El acceso al crédito es muy asimétrico en la región y ello va a incidir fuertemente en las posibilidades de desarrollar emprendimientos productivos. El sistema financiero tiende a presentar una alta concentración, y privilegiar el crédito a las empresas de mayor dimensión. Los niveles mismos de bancarización son limitados en amplios sectores. Así, en Ciudad de México sólo el 25% de los hogares hacen uso de los servicios bancarios. Por otra parte, con avances considerables, el microfinanciamiento tiene una cobertura reducida y es más bajo que en otras regiones. Mientras en Bangladesh, Indonesia y Sri Lanka llega al 8% de la población, en los países latinoamericanos va de proporciones casi ínfimas en las economías mayores como Brasil, México y Argentina, hasta un 4% de la población en el país con tasa más alta que es Bolivia, como puede apreciarse en el Gráfico N° 2.

Gráfico N° 2
Cobertura del microfinanciamiento en América Latina
(porcentajes de la población con microfinanciamiento)



Fuente: Honohan, P. (2004), incluido en Bourguignon, F. y Walton, M. (2007).

Las trampas de desigualdad en acción

Las disparidades en ingresos, participación en el mercado laboral, educación, salud, activos productivos, acceso al crédito y otras añadibles se refuerzan unas a otras.

Configuran en su conjunto una situación que puede denominarse el “accidente de nacimiento”. Los niños no tienen ninguna posibilidad de influir sobre en qué país y región del mismo van a nacer, cuál será el nivel de educación de sus padres, cuál su posicionamiento socioeconómico, y cuál será su nivel nutricional y de salud inicial. Todo ello será, sin embargo, determinante en sus vidas.

En un estudio en Brasil (Universidad de São Paulo 1996) se verificó que la incidencia de peso menor al que correspondería según la edad era del 19,9% cuando las madres tenían menos de tres años de educación formal, y seis veces menor (3,35%) cuando tenían 11 o más años de educación.

Paxson y Schady (2005) hallaron en Ecuador, en niños de 3 a 6 años, que el desarrollo cognitivo tenía una correlación robusta con factores como los ingresos del hogar y el nivel educacional de las madres.

Las interrelaciones funcionan permanentemente convirtiendo los “accidentes de nacimiento” en trampas cada vez más rígidas de desigualdad, si es que no intervienen activamente políticas públicas que provean de oportunidades a los desfavorecidos.

Las trampas pueden tomar todo tipo de formas. Así, por ejemplo, los sectores de menores ingresos tienden a postergar sus necesidades de atención en salud de modo sistemático.

En Paraguay (OPS, 2003) se halló que el 51% de la población que declaró haber tenido enfermedades o accidentes en los tres meses anteriores, no consultó sin embargo ningún establecimiento médico.

Diversos estudios encontraron fuertes correlaciones entre logros educativos y esperanza de vida. En Chile (Vega y otros, 2003) hallaron que la diferencia entre los grupos con mayor y menor nivel educativo era de 4,7 años. Messias (2003) encontró en Brasil, estudiando comparativamente los diversos estados, que un 10% más de analfabetismo significa 2,2 años menos de esperanza de vida.

III. ¿La equidad es mejorable?

En las últimas décadas se ha tendido con frecuencia en la región a colocar la posibilidad de mejorar la equidad en el rango de un subproducto más de la obtención de un crecimiento elevado. El crecimiento de por sí “derramaría” equidad. Los intentos de apresurar ese camino podrían ser incluso nocivos para el crecimiento y retardarlo.

Esta línea de pensamiento ha chocado con la experiencia histórica concreta. Ella está indicando que la situación es muy disímil. La falta de equidad es un obstáculo formidable para un crecimiento sostenido. Genera, entre otros aspectos, reducciones importantes en el tamaño de los mercados internos, bajas tasas de ahorro nacional, déficit de envergadura en la calidad educativa de la población (factor central para la competitividad en una economía mundial cada vez más de “conocimiento intensiva”), destrucción de capital social, un costo enorme en términos de potencial desaprovechado de la población, fracturas considerables en la cohesión social, y conduce a climas conflictivos y baja gobernabilidad. Ello, a su vez, obstruye el fortalecimiento de las instituciones y retrae la atracción de inversiones.

Por otra parte, las altas disparidades propias de la región crean restricciones múltiples a la conversión del crecimiento en reducción efectiva de la pobreza. Generan una inelasticidad de los niveles de pobreza ante el crecimiento, porque están operando activamente las “trampas de desigualdad” que impiden que los atrapados en ellas reciban sus efectos.

El mejoramiento de la equidad es una clave decisiva para obtener en la región mejores niveles de eficiencia, construir un crecimiento sostenible en el tiempo, recuperar la confianza y afianzar la gobernabilidad democrática.

Frente al peso de los hechos, las reservas de algunos sectores respecto a la necesidad de mejorar de modo efectivo la equidad, se han concentrado en la viabilidad de lograrlo. Para ellos, sería una meta válida como tal, pero no realista. La experiencia internacional no da mayores avales a este razonamiento. Indica claramente que es un camino complejo y que requiere políticas innovadoras coherentes, y con visión de mediano y largo plazo, pero que se pueden obtener progresos considerables.

Experiencias económicas altamente exitosas recientes han tenido como uno de sus ejes la apuesta por vigorosas políticas creadoras de oportunidades para todos. Países como los nórdicos Noruega, Finlandia, Suecia, Dinamarca, que se hallan entre los primeros lugares de los *rankings* de desarrollo humano, desarrollo sostenible, progreso tecnológico y competitividad, y entre otros Corea y Taiwán, han realizado inversiones iniciales de gran magnitud y sostenidas en el tiempo en universalizar educación de buena calidad, y en el caso de estos últimos, en posibilitar el acceso a la propiedad de la tierra. Japón adoptó como uno de los pilares de su reconstrucción después de la guerra el establecimiento de un sistema de salud universal. Informes comparativos detallados sobre las economías más exitosas, como “Macroeconomía y salud” (OMS, 2002), dirigido por Sachs, señalan que es común a la gran mayoría de ellas que no dejaron la inversión en salud para después que hubiera un crecimiento importante, sino que la consideraron una condición previa imprescindible, y dedicaron importantes recursos a la dotación de infraestructuras de agua y saneamiento, la reducción de la mortalidad infantil y materna, y la creación de extendidas coberturas de salud.

Este orden de políticas generadoras netas de equidad contribuyeron decisivamente a formar una población de alta calidad que fue y es fundamental en la inserción competitiva exitosa que han logrado esas economías.

En América Latina hay actualmente un escenario muy propicio para el desarrollo de activas políticas pro equidad. Hay una “ventana de oportunidad” muy significativa al respecto. La constituyen condiciones favorables estratégicas como, entre otras, el buen desempeño macroeconómico de los últimos años, las ganancias democráticas, y el firme apoyo que estas políticas tienen en las expectativas de la población. Existen, asimismo, amplias posibilidades de convocar a pactos nacionales sobre estas políticas que puedan transformarlas en verdaderas políticas de Estado.

Se tendría que actuar estructuralmente sobre las dos caras de la inequidad: los “accidentes de nacimiento” y los “espacios de privilegio”.

En el primer caso, las metas son expandir oportunidades para los sectores postergados, y facilitar y promover la inclusión productiva. Los resultados iniciales de nuevas políticas y programas que apuntan hacia la pobreza pero con una visión inclusiva y no solamente atenuadora, son promisorios. Está en esa dirección la nueva generación de políticas sociales en marcha en diversos países de la región que tiene, entre sus ejes, la descentralización de los programas, la participación de las comunidades asistidas, el crecimiento de su capital social, el blindaje de los programas contra su instrumentación clientelar, la buena gerencia social y el acceso a crédito, tecnologías y oportunidades de mercados.

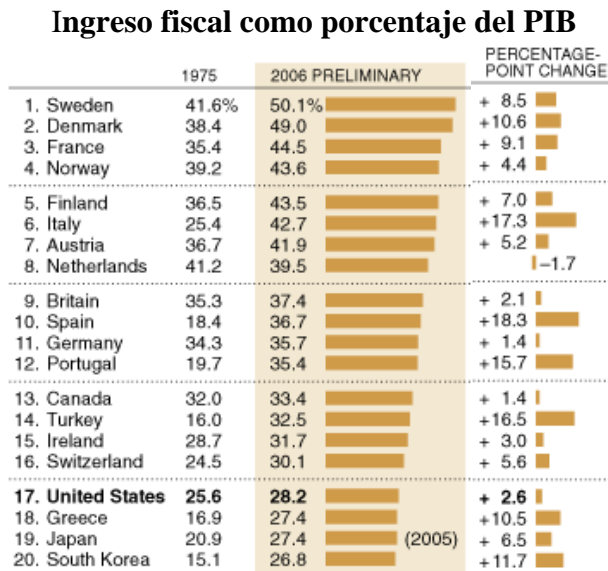
También se halla en la misma vía la recomposición de la inversión en educación y salud que se está produciendo en diversos países. Hay un amplísimo camino a recorrer en estas áreas, en dirección a políticas universalizadoras. También en la conformación de un mercado financiero que facilite el acceso a crédito a las PYMES y las microempresas, y en servicios tecnológicos y de mercado que las apoyen de modo sistemático.

El espectro de políticas necesarias es muy vasto y va desde reforzar los programas de intervención temprana para mejorar la situación de los niños pobres, hasta la inversión en escala en agua y saneamiento sostenible. Un eje fundamental será el de articular sólidamente las políticas económicas y las sociales.

Por otra parte, para recortar los “espacios de privilegio” se requerirán políticas que actúen a favor de la democratización de los mercados.

También será necesario profundizar la discusión sobre un nuevo pacto fiscal que dé bases más sólidas a las inversiones sociales que se requieren, que establezca una distribución de fuentes impositivas más equitativa, y reduzca al mínimo la evasión. El argumento de que un aumento de la presión fiscal generará necesariamente un retroceso económico, parece ser cada vez más débil a la luz de las experiencias comparadas. Las economías más desarrolladas muestran como rasgo común un significativo aumento de dicha presión en las últimas tres décadas, como lo muestran las cifras del Gráfico N° 3.

Gráfico N° 3
Incremento del costo del Gobierno
Proporción del Producto Interno Bruto destinado a los impuestos



Fuente: The New York Times, October 18, 2007.

Como se advierte, la presión fiscal ha crecido considerablemente en los países desarrollados entre 1975 y el 2005. Ha pasado de un promedio de 30% a un 36% en ese período, incluido Estados Unidos donde aumentó en un 2,6%. Heady (2007), Director de Política Fiscal de la OCDE, resalta el caso de Suecia, “que tiene la más alta presión fiscal de toda la OCDE, superior al 50%, y sin embargo es uno de los países de la OCDE de mejor desempeño económico en los últimos 20 años”.

La presión fiscal en los países de la OCDE duplica virtualmente la latinoamericana, a pesar de tener déficits sociales mucho menores. Por otra parte, está basada, en muchos de ellos, en sistemas mucho más progresivos que los de la región.

Una América Latina que está en pleno proceso de cambios positivos en la macroeconomía, la estabilidad y la democratización, debe poner en primera línea de sus prioridades mejorar la equidad. No es un tema más; hacerlo será definidor para la configuración de economías y sociedades de real solidez y calidad.

Por otra parte, no parece ser una opción. Es una demanda planteada en forma cada vez más aguda y exigente por la ciudadanía.

Bibliografía

Banco Mundial (2004), *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*, Washington, Banco Mundial.

- _____ (2005), *World Development Report 2006: Equity and Development*, Washington, Banco Mundial.
- Birdsall, Nancy y Londoño, Juan Luis (1997), “Asset Inequality Matters: an Assessment of the World Bank’s Approach to Poverty Reduction”, en *American Economic Review*, Vol. 87 N° 2, Nashville, May.
- Bourguignon, François y Walton, Michael (2007), “Is Greater Equity Necessary for Higher Long-Term Growth in Latin America?”, en *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, Ricardo Ffrench-Davis y José Luis Machinea (eds.), Houndmills, CEPAL, Palgrave Macmillan.
- CEPAL (2003), *Panorama social de América Latina 2002-2003*, Santiago, CEPAL.
- _____ (2006), *Panorama social de América Latina*, Santiago, CEPAL.
- CEPAL y Programa Mundial de Alimentos (2007), *El costo del hambre en Centro América y la República Dominicana*, Santiago, CEPAL.
- Council of Europe. European Committee for Social Cohesion (2004), Revised Strategy for Social Cohesion, Brussels, Council of Europe, http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/revisedstrategy_en.pdf.
- Delich, Francisco (2002), “La declinación argentina”, en *Archivos del Presente*, Año 7 N° 27, Buenos Aires, octubre-diciembre.
- Fehr, Ernest y Fischbacher, Urs (2003), “The Nature of Human Altruism”, en *Nature*, N° 425, Zurich, October.
- Heady, Christopher (2007), citado por David Cay Johnston, “Taxes in Developed Nations Reach 36% of Gross Domestic Product”, en *The New York Times*, New York, October 18.
- Honohan, P. (2004), *Financial Sector Policy and the Poor: Selected Findings and Issues*, Washington, Banco Mundial.
- Latinobarómetro (2006), *Informe Latinobarómetro*, Santiago, Latinobarómetro.
- Machinea, José Luis y Kacef, Osvaldo L. (2007), “Growth and Equity: in Search of the ‘Empty Box’”, en *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, Ricardo Ffrench-Davis y José Luis Machinea (eds.), Houndmills, CEPAL, Palgrave Macmillan.
- Messias, Erick (2003), “Income Inequality, Illiteracy Rate, and Life Expectancy in Brazil”, en *American Journal of Public Health*, Vol. 93 N° 8, Washington, August.
- OMS (2002), *Macroeconomic and Health: Investing in Health for Economic Development*, Geneva, OMS.
- OPS (2003), *Exclusión en salud en países de América Latina y del Caribe*, Washington, OPS.
- Paxson, C. H. y Schady, N. (2005), “Cognitive Development among Young Children in Ecuador: the Role of Wealth, Health and Parenting”, Washington, Banco Mundial (Policy Research Working Paper Series; N° 3605).
- PNUD (2006), *Informe sobre desarrollo humano*, Washington, PNUD.
- Sáinz, Pedro (2006), “Equity in Latin America since the 1990s”, New York, Naciones Unidas (DESA Working Paper Series; N° 22).
- Smeeding, T. M. y Grodner, A. (2000), “Changing Income Inequality in OECD Countries: Updated Results from the Luxembourg Income Study (LIS)”, en *The Personal Distribution of Income in an International Perspective*, R. Hauser y J. Becker (eds.), Berlin, Springer-Verlag.
- The New York Times (2007), “Tabla sobre el ingreso fiscal como porcentaje del PIB de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”, en *The New York Times*, New York, 18 de octubre.
- Universidad de São Paulo (Brasil) (1996), *Estudios epidemiológicos en nutrición*, São Paulo, Escuela de Salud Pública.
- Vega, Jeannette ...[et al] (2003), “Chile: diferenciales socioeconómicos y mortalidad en una nación de ingreso medio”, en *Desafío a la falta de equidad en la salud*, Washington, OPS, Fundación Rockefeller.
- World Faiths Development Dialogue (1999), Final Statement by the Co-Chairs Second Meeting of the World Faiths Development Dialogue, Washington, WFDD, Banco Mundial, mimeo.

“Gobierno bien pero comunico mal”: análisis de las Rutinas de la Comunicación Gubernamental*

Mario Riorda

Cuando se dice que se gobierna bien pero se comunica mal, se dice una mentira. La comunicación política tiene un objetivo: generar consenso. Si la comunicación política no actúa bien, no hay consenso y si no hay consenso, no hay buena gestión. El consenso es la búsqueda de acuerdos políticamente operantes centrados en la idea de que, si bien puede haber (y de hecho probablemente siempre existan) grupos en los márgenes del consenso, o bien fuera de éste, las políticas de un gobierno deben ser aceptadas socialmente por la mayor cantidad de personas. Éste también es un modo de entender la legitimidad como elemento clave para dotar de estabilidad a un gobierno. Por ello, el cambio social discontinuo, que crea fuertes desequilibrios entre las expectativas y las posibilidades, hace del consenso y por ende de la estabilidad política, un bien escaso (Lipsitz, 1977: 53-54).

Pero estando claro que la generación de consenso para un gobierno no es una empresa sencilla (Riorda, 2006; Elizalde, 2006; Fernández Pedemonte, 2006), no está muy claro con qué instrumental argumental cuenta un gobernante para estimular estratégicamente la comunicación gubernamental, en especial, la comunicación que haga posible el acompañar y mejorar la eficacia de la gestión del Estado, es decir, el poder proyectar, desarrollar y hacer de modo eficaz y sistemática cierta cantidad de políticas públicas en las mejores condiciones posibles (Elizalde, 2006: 146).

A. Encuadre teórico de la comunicación gubernamental

Cuando se estudia la comunicación política, y más precisamente la comunicación gubernamental, se lo hace desde variados enfoques que pueden ir desde el análisis de contenido hasta el análisis del discurso, desde la psicología de la persuasión hasta las teorías de la argumentación, sólo por referenciar algunos. El *corpus* dominante de esos escritos tiene dos tipos de características asociadas: unos priorizan la cuestión de los efectos de la comunicación política como objeto de estudio -en tanto manipulación-, mientras que otros priorizan la efectividad -en tanto éxito de la comunicación política.

Así, por un lado, existe una mayoría de abordajes con posiciones académicas filosóficas, de teoría crítica en política y comunicación -preferentemente-, que conciben la comunicación gubernamental como poder de manipulación de la opinión pública, como una fuente de control social y con evidentes connotaciones despectivas y afirmaciones alarmistas, cuando no de señalamiento ante supuestas faltas de ética que rozan el cinismo. Por otro lado, existen abordajes simplificadores, producto de la reseña comercial de la actividad, con reduccionismos procesales peligrosos, que se esfuerzan en darle al poder de la comunicación gubernamental una lógica persuasiva asociada a una manera de proceder mecánica y automática, proveniente en muchas circunstancias de acciones autodenominadas “marketing político”, sustraídas del comportamiento político electoral, asociando sin traslación -o extrapolarlo irresponsablemente- tópicos, postulados y/o resultados a la gestión de la comunicación gubernamental (Riorda, 2006: 21-22).

Pero muchos de esos análisis tienen en común la distancia que plantean respecto a la aplicabilidad de los mismos en la gestión, sea porque ese objetivo no está implícito en su desarrollo, sea por la falta de traducción (por exceso de abstracción en los primeros, por carencia de conceptualizaciones y excesiva linealidad en los segundos) de los resultados obtenidos en formatos de utilidad para quien se encuentre en el gobierno y quiera hacerse de ellos.

Por ello es que el objetivo de este ensayo es presentar un enfoque denominado Rutinas de la Comunicación Gubernamental (en adelante RCG), conformado por cuatro tipo de acciones comunicacionales que los gobiernos utilizan habitualmente. Es necesario advertir que la racionalización

* Recibido 06-01-2008. Aceptado: 15-01-2008.

y justificación que permitan legitimar las acciones de gobierno son un instrumento insustituible, no exento de fuertes controversias, sin el cual el ejercicio del poder en tanto gobierno podría verse seriamente entorpecido (Riorda, 2006: 18). Por ello se pregona aquí una visión sistémica sobre los efectos del uso de esas prácticas, y deja abierta la posibilidad de establecer recomendaciones para la acción en aras de aportar a la construcción del consenso de un gobierno. Se intenta que dichas recomendaciones puedan contener los abusos sistémicos, y que contribuyan democráticamente en las comunicaciones públicas de formación de normas, valores, temas, aportaciones y argumentos que floten en la comunicación política (Habermas, 1999: 16-32).

El enfoque es eminentemente institucionalista y no abandona consideraciones académicas profundas, así como el aprendizaje necesario recolectado desde la más pura *praxis*, por lo que pretende que las ideas de gestión sean diseminadas, compartidas y asumidas como hábitos perdurables en las organizaciones públicas y con una perspectiva dual:

- enfatizando el abordaje de cuestiones prácticas en la comunicación del sector público;
- y, además, tratando de comprender lógicas de organización de la comunicación que puedan contribuir al diseño de mensajes amigables en el ambiente en donde la organización desarrolla su actividad (Graber, 2003: XII), siempre con la pretenciosa ambición de modelar dicha práctica.

Por ello, el enfoque es también un abordaje que alcanza lo retórico, en tanto se centra en los modos persuasivos del emisor que, en este caso, es el gobierno como institución, y con un marcado sesgo en ubicar la publicidad gubernamental como parte sustantiva de la comunicación gubernamental (Rose, 2000: 5).

El paradigma de gran parte de este trabajo puede situarse teóricamente dentro de la comunicación política en la línea del “construccionismo”, sosteniendo que la fundamental premisa que esta perspectiva invoca es que la realidad es un producto social, y que los primeros significados por los cuales la realidad es construida pertenecen al lenguaje. Obviamente hay una idea kuhntiana en todo este abordaje, en el sentido de que la verdad, los argumentos y las evidencias son construcciones sociales (Valls, 1996: 143-144). Lo que se pretende es que la gente pueda interpretar los actos de acuerdo a los intereses o a las definiciones que de manera previa o posterior se vayan instalando desde el gobierno mediante su comunicación. El enfoque construccionista ubica el énfasis de investigación sobre las ideas o los significados políticos y los procesos por los cuales la gente adquiere el sentido del mundo político. Pero además ese proceso es continuo y dinámico, y genera una espiral activa de interpretaciones y reinterpretaciones constantes, basándose siempre en lenguajes simbólicos que ponen en funcionamiento diferentes pensamientos o sentimientos. Se considera en este modelo que las emociones juegan un rol activo en la resonancia e interpretación de los mensajes (Crigler, 2001: 1-10).

Esta visión del construccionismo escapa al planteo inicial centrado sólo en medios, y se ubica preferentemente en el intento de construir sentido político desde el gobierno, en donde la idea de *agenda-setting* nunca está separada como si fuera un conflicto abstracto de ideas ajeno a la institución pública. Por el contrario, el modo de definir o redefinir un asunto es según cómo el asunto se quiera que sea (Rocheftort y Cobb, 1994: 8-10). Éste es, sin duda alguna, el enfoque menos abordado en las investigaciones y teorizaciones construccionistas y, por lejos, el más polémico (Riorda, 2006: 25-26).

El construccionismo crea o enfatiza problemas para avanzar con sus políticas, o bien, muchos de los verdaderos problemas son construcciones simbólicas y políticas para justificar el accionar del gobierno (Edelman, 1991; Rocheftort y Cobb, 1994: 1-27; Bosso, 1994: 201). El construccionismo gubernamental es diferente pues no sólo testea ambientes: los construye o al menos avanza en el intento.

En este marco teórico, las RCG son entendidas como todas aquellas prácticas que, de modo cotidiano y no necesariamente sistematizadas, dan cuenta del estilo de comunicación de los gobiernos y que van configurando un modo de entender a los mismos a través de cómo estos confrontan sus acciones frente a la sociedad. Es la imagen gubernamental que la sociedad va percibiendo de los

gobiernos en un tiempo y lugar dado a través de hechos comunicacionales sedimentados. Se pueden considerar aquí los *spot* de publicidad gubernamental, por donde fluye gran parte de la comunicación política, pero también se incluyen los estilos discursivos asociados a la oralidad de los responsables de un gobierno, sea en conferencias de prensa, reportajes, en las relaciones con la prensa en términos de características de la información que se transmite, o cualquier otro acto comunicacional preferentemente con recursos audiovisuales o electrónicos, etc.

B. El enfoque de las RCG y sus interacciones

Las RCG están conformadas por dos categorías de acciones recomendables y deseables (ver Gráfico N° 1):

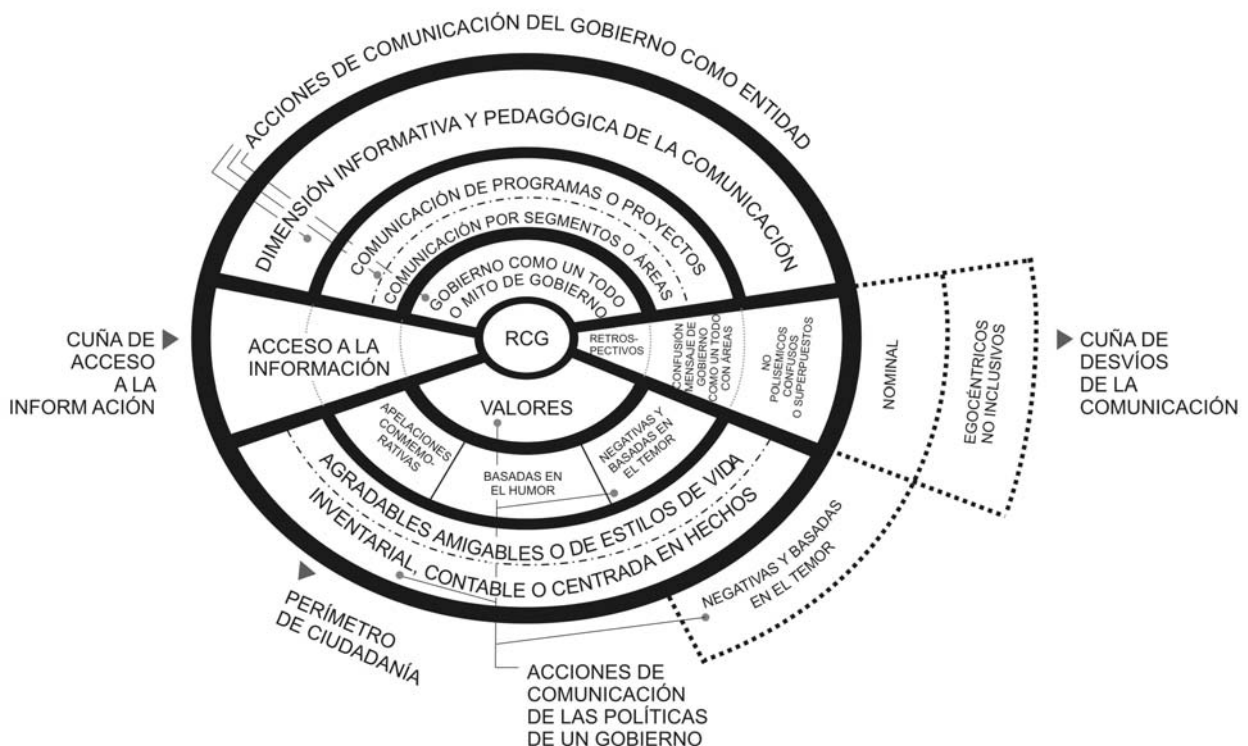
- Acciones de comunicación del gobierno como entidad.
- Acciones de comunicación de las políticas de un gobierno.

Asimismo, las RCG incorporan dos cuñas transversales a las categorías: una con acciones no recomendables ni deseables -aunque éstas constituyan prácticas regulares en el común de los gobiernos- más allá de algunas excepciones que las justifican y se podrían recomendar en determinadas situaciones, y otra de acciones recomendables y deseables siempre:

- Cuña de desvíos de la comunicación.
- Cuña de acceso a la información.

No es menor señalar que todas las acciones recomendables se dan dentro de un límite denominado Perímetro de Ciudadanía, fuera del cual las acciones no se recomiendan porque connotan una baja calidad institucional, afectando la posibilidad de construcción de ciudadanía o bien apelando a una ciudadanía pasiva.

Gráfico N° 1
Visión sistémica de las Rutinas de la Comunicación Gubernamental (RCG)



Fuente: elaboración propia.

C. Las acciones de comunicación del gobierno como entidad

Las acciones de comunicación del gobierno como entidad se pueden clasificar en cuatro tipos distintos:

Comunicación del gobierno como un todo, o mito de gobierno

Un gobierno debe gobernar con políticas públicas, las que no están aisladas. Un gobierno es la suma de políticas públicas y debe apuntar a que un ciudadano pueda juzgar al gobierno en general y no a una política en particular. Puede ser que una política funcione bien y que tenga impacto social, pero si la gente tiene una mala predisposición para el gobierno en general, quiere decir que se está haciendo una política bien y tal vez otras mal, afectando al consenso del gobierno. La comunicación política debe apuntar a sostener al gobierno a través de un proyecto general de gobierno. Éste necesita dar cuenta del norte estratégico, del rumbo de la política general del gobierno que permita a los ciudadanos vislumbrar el futuro deseado, a la vez que comprender los temas clave que están en un horizonte creíble y puedan convertirse en mito de gobierno, como conjunto de buenas razones para creer.

Se insiste en que la comunicación aquí no es un vacío, ni una mera burbuja demagógica, sino que comunicar es, en parte, fundar la realidad tal cual es, haciéndola propia, modificándola. El trabajo del gobierno consiste entonces en conseguir que su mensaje se perciba como realidad, y su estrategia, la elección de las palabras con las que argumenta para su defensa y su causa. Pero todo gobierno, a la hora de comunicar, debe tener un proyecto general de gobierno, vale decir un modelo de itinerario socialmente aceptado, o por lo menos, debe encargarse de instalarlo para evitar caer en el cortoplacismo y salir así de la trampa de la inmediatez, de las demandas impostergables (normalmente de muy difícil y lenta solución). La expresión más funcional y que trasciende y supera al proyecto general de gobierno es el mito.

En realidad, se puede hablar indistintamente de visión general, proyecto general de gobierno, norte estratégico, rumbo de gobierno, valores no perentorios *a priori*, grandes lineamientos, orientación estratégica, aludiendo exactamente a lo mismo. Sin embargo, el concepto de mito los incluye y, más aun, trasciende estos conceptos, en tanto representa exactamente lo mismo que los sinónimos descritos, sólo que incluye la condición de apropiación desde la ciudadanía. El mito es la “metapolítica”, el “núcleo” que permanece mucho más rígido, con menor variabilidad -ello no quiere decir inmutable- (Majone, 1997: 191-200) que simboliza la dirección, voluntad y justificación de las políticas (Dader, 2004: 204-207).

Así, el mito, en tanto elemento útil como construcción de sentido, tal vez pueda ser entendido en la breve definición de Girardet (1999: 11) como “un sistema de creencias coherente y completo”. El mito permite una propaganda de integración (Rose, 2000: 27) y se forma tanto de la imagen -como una percepción social- como de la identidad: lo que se es en tanto organización, con su gente, con sus cosas. Y aunque puedan no coincidir en algún momento, a la larga, dichos conceptos se van unificando, y la imagen tiende a reflejar lo que verdaderamente se es (Wheeler, 1994: 15-16).

Pero el mito, en caso de que se lo confunda con la identidad, es mucho más que ésta, aunque sería correcto ubicar en concepciones recientes a la identidad, particularmente la corporativa, en el sentido de comprenderla no sólo como un elemento que juega con necesidades internas y con expectativas externas, sino que, además, considera el peso de las fuerzas del ambiente y una consideración del modo en que ello contribuye al cambio identitario (Illia ...[et al], 2004: 10-20).

El mito político es parte constitutiva de la comunicación política de un gobernante, y es dable imaginar también que una vez lanzado a lo público, toma vida y existe “independientemente de sus eventuales usuarios; se les impone mucho más de lo que ellos contribuyen a su elaboración”. Dejan de ser meras amplificaciones distorsionadas de la realidad, sino que guardan relación más o menos directa con el sustrato fáctico, aunque de manera cualitativa muestren una verdadera mutación que desconoce la cronología y relativiza las situaciones y acontecimientos (Girardet, 1999: 49-50). Por ello, es una herramienta de comunicación simbólica que debe ser de uso regular y constante en la construcción de

sentido social y político para que se constituya en fuente generadora de consensos. Pero más allá de lo dicho y del alcance persuasivo, el campo de la argumentación no es ilimitado, sino que se circunscribe a los ámbitos de lo verosímil, lo plausible y lo probable. Y en el último caso, sólo en la medida en que eso se considera probable escapa a la certeza del cálculo.

De lo expuesto, se deduce que el único requisito para que un mito se constituya como tal, ya sea en acuerdos tácitos o en posturas explícitas y escritas, es la brevedad, puesto que no constituye un compendio exacto de todas las políticas públicas y valores que lo sustentan. Todo el desarrollo comunicacional denominado “imágenes de marca” (*brand state*), que utilizan los Estados en todos sus niveles y que son motivados por los gobiernos, son ejemplos de mitos cristalizados en fórmulas comunicacionales simplificadoras que dan cuenta de la brevedad aludida.

El caso de Estonia es un ejemplo de un país que está reconfigurando su rumbo estratégico, pues se ha librado de una concepción que lo definía como “Estado postsoviético” o del antipático rótulo de país “báltico”, para pasar a ser definido como sus funcionarios lo llaman: un país “pre-Unión Europea” o “escandinavo”. También lo fue la instalación de una forma de pensar y de concebir a Gran Bretaña desde la asunción del primer ministro Tony Blair, cuando proclamó el “nuevo laborismo”; otro ejemplo de marca (Van Ham, 2001: 4).

La marca de gestión suele constituirse (o por lo menos debiera hacerlo) en una síntesis creativa y publicitaria del mito. Constituye la centralidad de la comunicación gubernamental. La marca capta la atención: sorprende, no necesita explicaciones. Es promesa, es horizonte de esperanza, incita confianza, es para todos y además implica innovación (Puig, 2003: 55-57).

Comunicación por segmentos o áreas

Cuando a Angela Merkel se le consultó qué podía aprender la CDU (Unión Cristiano Demócrata) de las marcas como Levi's o Coca Cola, respondió: “Podemos aprender que la política debe ser congruente. Nuestros programas tendrían que ser coherentes o identificables. Los ciudadanos deben reconocer en cada medida que proponemos nuestros principios básicos de libertad, responsabilidad, competencia y justicia. Su identificación y confiabilidad es lo que hace al valor de una marca” (Schneider, 2005: 65-66). Esta declaración de la Canciller alemana denota una problemática recurrente que sirve tanto para argumentar un error propio dentro de las comunicaciones de área o segmento, como de las comunicaciones de programas o proyectos, cual es la de potenciar la parte en desmedro del todo. El razonamiento que se desprende de ello es simple y elemental: si al todo le va bien, las posibilidades de que a la parte le vaya bien son muy grandes. Pero si a la parte le va bien, las posibilidades de que al todo le vaya bien no están tan claras. Por ello es necesario evitar el egocentrismo que genera una comunicación anclada en las partes que forman un gobierno y que pueden hacer perder de vista la imagen general de aquél. Esto no quiere decir que no puedan comunicarse hechos o acciones del área, pero siempre con la firma -logo- del gobierno central.

Hay casos, como el de un gobierno que frente a un fuerte reclamo por más seguridad decidió subir de rango la Secretaría de Seguridad a Ministerio, y la comunicación, sustentada desde el nuevo segmento de gobierno creado, daba cuenta del gobierno como un todo preocupado por el reclamo en cuestión y comunicando -transitoriamente- con fuerte centralidad desde una de sus partes.

Pero salvo esas excepciones, no es recomendable que la argumentación de la comunicación quede sujeta a una de las áreas en desmedro del todo y presa del fenómeno de feudalización de las organizaciones públicas; los riesgos que ello conlleva pueden generar una espiral de internismo y competencia comunicacional desmedida.

Comunicación de programas o proyectos

La crítica anterior también es válida para programas o proyectos que, en su implementación, no revisten la idea de un gobierno como conjunto de políticas públicas articuladas. No obstante, la

metonimia implica una sucesión y expresa la causa por el efecto (las *obras* nos definen como gestión en lugar del *trabajo realizado en obras públicas*); el autor por la obra, la parte por el todo. La metonimia ofrece una reducción de la idea del todo (Rose, 2000: 9). Por ejemplo, una ciudad de tipo patrimonialista es referenciada identitariamente por su patrimonio histórico particular; una ciudad modernista es diferenciada por sus figuras técnicas (Mons, 1992: 25). Un logo de gestión es su muestra más metonímica, pero asimismo, las imágenes de un gobierno son metonímicas y definen muchas ideas fuerza. Muchos de los programas o proyectos pueden representar las “periferias concéntricas” o los “núcleos protectores” marcados por su mayor dinamismo y flexibilidad, constituidos por programas y actos administrativos especialmente (Majone, 1997: 191-200), pero además pueden convertirse en verdaderos símbolos de una gestión, como el programa “Hambre Cero” del gobierno de Luis Inacio “Lula” da Silva en Brasil, y es en ese sentido donde la comunicación de gobierno, siempre orientada a dar vida al mito de gobierno, adquiere sentido de ser comunicada insistentemente.

De lo contrario, los programas o proyectos pueden generar una fuerte dispersión comunicacional, aunque más allá de eso se reconoce que en determinadas circunstancias, especialmente cuando los programas son financiados por entidades gubernamentales superiores, es necesario hacer foco comunicacional en ellos porque legalmente así se exige desde la entidad financiadora.

Simplificar y abreviar el mito muchas veces es un imposible. Es útil generar rótulos o nominalizaciones como modo de expresión indirecta, en donde se trata de “decir sin decir” como una constatación o una verdad transc científica. Los proyectos o programas, pueden así convertirse en metas con un nivel marcadamente subjetivo de cumplimiento y constituirse en modos de darle contenido al mito vía expresiones que tienen como núcleo un nombre y no un verbo: “construcción del Estado autonómico”, “el aumento y la vitalidad de España”, como solía repetir el presidente José María Aznar.

Dimensión informativa y pedagógica de la comunicación

La dimensión informativa y pedagógica de la comunicación gubernamental refiere a la comunicación necesaria para que el goce de los servicios o beneficios que un gobierno realiza pueda llegar efectivamente a concretarse. Informar sobre condiciones para determinadas políticas públicas, las fechas de vencimiento de los impuestos, requisitos para retirar un subsidio, especificaciones para la recolección de residuos, asesoramiento para vacunación infantil, etc., son sólo ejemplos de la infinita variedad de acciones comunicativas de esta dimensión.

El estilo informativo entiende la “información como cosa” en el sentido de que la información puede descargarse en la cabeza de los individuos y que corresponde directamente a la realidad, independientemente del observador. En esta concepción hay un mundo ya dado que también es independiente de nosotros (Rakow, 1989: 165). Se podría sostener entonces que este argumento legitima el uso de la comunicación. Pero en la publicidad gubernamental, uno de los más razonables argumentos de su uso es que la comunicación gubernamental representa una tendencia de democratización, pues a todos les llegan los asuntos que les conciernen (Rose, 2000: 209). Es obvio que desde posiciones críticas se sostiene exactamente lo contrario, es decir, que se asiste a una pasividad de la ciudadanía. Se afirma que, al valorizar la comunicación gubernamental informativa, se ve al ciudadano como responsable de su destino, como una comunicación que se asocia a una comunicación cívica; mientras una comunicación centrada en lo persuasivo, entiende al Estado como “maestro de ceremonias” y se invierte la responsabilidad: es el Estado el responsable de los ciudadanos en detrimento de la libertad de aquellos (Lavigne, 1998: 258-260).

Se comparte en parte ese planteo, sólo que no se acepta que toda la comunicación, particularmente la proveniente de la publicidad gubernamental, deba ser de tipo informativa. Aun cuando se pudiera definir (pues es imposible) la categoría de publicidad centrada en información, las arbitrarias y deliberadas opciones de creatividad, estilo y léxico determinados, más los aportes tecnológicos en sonido, colores, técnicas de cámara, tonos, etc., le darían un formato persuasivo a la

publicidad que rompería con el concepto de neutralidad informativa. Como afirmaba el periodista Alain Woodrow, “detrás de la filosofía de la información puramente fáctica, llana, sin parásito de ninguna clase (hay que entender aquí al periodista), se oculta una voluntad conservadora de no perturbar el *statu quo*” (citado en Mouchon, 1997: 277). Esconde así un ciclo de autopropagación producido por las organizaciones que elaboran la información, que termina justificando a éstas y a su propio procedimiento informativo (Rakow, 1989: 167).

Tampoco se comparte el criterio de algunos autores que postulan una diferenciación en la comunicación del sector público entre comunicación de tipo administrativa y comunicación de tipo política. Ésta es una distinción artificial e imposible de operacionalizar en la realidad, más allá de aseverar que la primera estaría cerca de la comunicación de tipo informacional (Graber, 2003: 7). Por ello, aun hipotetizando sobre un posible debate de posturas académicas que analíticamente representen la distinción entre aquellos que sostienen que las campañas son un tipo comunicacional de efectos casi nulos -muy asociado a la teoría de los efectos limitados- frente a aquellos que postulan un exceso emparentado con la vieja teoría de la aguja hipodérmica, probablemente la idea de comunicación informativa se ubique en la primera posición. Las posturas de tipo persuasivas representarían mejor al segundo grupo, más allá de admitir que dicha distinción hace agua en la realidad de la comunicación política en acción.

Lo que estas posturas muchas veces no analizan es la voluntad o subjetividad de quien informa. Desde enfoques como los de la sociología de la producción de las noticias, por caso, se puede advertir con contundencia que muchas acciones comunicativas informativas pueden ser potentes manifestaciones de *enthymemes*, es decir, especies de silogismos truncos. De este modo, alguna de las premisas es dejada fuera y aparece un tipo comunicacional, como el informativo, que no parece ser un argumento que esté detrás de la misma comunicación (Rose, 2000: 13).

Por lo dicho es que la visión del devenir político de un gobierno no debe estar tan guiada por las *news*, como por las *views* es decir, no sólo la actualidad de los hechos debe hacerse presente, sino además, la narrativa del mito de gobierno. Cuando eso se logra, el ciudadano puede integrar las noticias temáticas del día a día con su narrativa vital. Por otro lado, respecto al sentido, el gobernante logra integrar las acciones del día a día con el ciclo largo que constituye su rumbo (Del Río ...[et al], 2004: 325).

Por supuesto que el ejercicio de la comunicación gubernamental tiene luego diversas variantes para ser llevada a cabo, basadas en los pilares de “sorpresa, acción y éxito” (Gronbeck, 1992: 137-156), como lógicas que deben primar para comunicar los temas informativos o pedagógicos que hagan el día a día.

D. Acciones de comunicación de las políticas de un gobierno

Las acciones de comunicación de las políticas de un gobierno se pueden clasificar en seis tipos distintos, que se describen a continuación.

Comunicación por valores

El lenguaje es una llave creadora de mundos sociales en la experiencia de la gente y no una herramienta para describir objetivos de la realidad (Edelman, 1991). Por eso los valores constituyen un verdadero mundo social de comportamientos selectivos, con límites amplios o estrictos, nunca arbitrarios, y con justificaciones que deben realizarse para cada caso en particular, como verdaderas concepciones de lo deseable que sirven de criterio para la selección de la acción (Williams, 1977: 607-608). Los valores tienen una lógica inclusiva, es decir que la atracción o repulsión hacia ellos en una sociedad es mayoritaria, ampliamente compartida en una cultura. Son normalmente tan amplios en su aceptación, que desde ellos se producen las tomas de posición sobre un hecho o sobre una persona (Martín Salgado, 2002: 206-208). Además, los valores son generadores de consenso y actúan preferentemente sobre

aspectos emocionales y colaboran de manera notable para la construcción o fundamentación de la visión o mito de gobierno. Indefectiblemente, son el corazón de los mensajes persuasivos (Pollay, 1989: 193-194).

Son necesariamente emotivos y apelan a la generación de identidad, aun presentándose con altos niveles de abstracción. Un gobierno requiere “razones” para mostrar y justificar sus actuaciones adecuadas a determinados actores, recursos y escenarios. Pero también tiene reservada para sí la facultad de tener “motivaciones”, que en este caso, indudablemente, tienen que ver con la generación de “confianza” (Majone, 1997). Todo lo que aquí se llama “motivaciones” es lo que configura la política general del gobierno y la capacidad argumentativa que hay detrás de esa política (Chías, 1995: 27).

Lo que permite un sistema político exitoso es aquello que resulta de dar cumplimiento a dos funciones de marcada centralidad: la primera tiene que ver con la tarea de asignación de valores en una sociedad dada; la segunda, con el intento de conseguir que la mayoría de dicha sociedad acepte esa asignación valorativa la mayor cantidad del tiempo posible (Easton, 1979).

La configuración de valores más o menos coherentes con lo que se ha llamado mito, indica una preferencia operacional vinculada con otras preferencias y también con importantes memorias y pautas de reacción emocional en los individuos que los sostienen. Es imposible comprender la función de un valor aislado, salvo en función del conjunto de valores que forman un todo pertinente. Para ello, es importante, desde la comunicación gubernamental, no confundir las imágenes de los valores con los valores mismos, es decir no confundir lo que la gente dice que prefiere, con lo que efectivamente prefiere en los hechos. La otra confusión que debe evitarse es la de caer en la falacia mecanicista, en la que el comportamiento de un sistema puede pronosticarse con base en el comportamiento o la pauta de valores de algunas de sus partes (Deutsch, 1993: 203). Estos caminos de confusión son una advertencia de que los mitos, como un sistema de valores, no pueden imponerse fácilmente por el predominio de una parte por sobre el todo. Del mismo modo, tampoco la idealización de las aspiraciones es la única guía para sostenerlo o desarrollarlo.

Comunicación de apelaciones conmemorativas

Las campañas comunicacionales de bien público o las campañas basadas en fuertes símbolos de patriotismo o sentimientos nacionalistas generan mucho menos rechazo, y este tipo de publicidades suelen verse como no políticas (Rose, 2000: 148). Básicamente buscan identificación o la apelación a los regionalismos, localismos o particularismos. Son motores que dan dinamismo a la idea de comunidad y que ayudan a cimentar un proyecto común. Las conmemoraciones pueden asumir la forma del rescate de efemérides y fiestas. Generan lazos y espacios simbólicos de integración. Parten de una exigencia social que hace posible ritualizar relaciones sociales diversas y posibilitan mayor densidad afectiva.

Pero debe quedar claro que difícilmente el mito de gobierno, representado en una imagen de marca, reemplace a los nacionalismos -como algunos interpretan- (Van Ham, 2001: 3). Más allá de situaciones o procesos determinados, muchos de los mitos se basan argumentalmente en nacionalismos.

Comunicación basada en el humor

Este tipo de comunicaciones son útiles aunque su utilización depende del nivel de aprobación que tiene un gobierno, pues el uso de este recurso comunicacional en un gobierno con bajo nivel de apoyo o en situación de escaso nivel de consenso puede verse como una provocación. No obstante ello, si el gobierno registra altos niveles de consenso, el humor puede aumentar más, o al menos sostener el nivel de apoyo obtenido. Es importante afirmar que el nivel de humor debe ser simple y elemental, no refinado, y las claves del humor deben ser fácilmente interpretables (León, 1993: 65-67).

Los mensajes centrados en el humor tienen una eficacia limitada e influye mucho la credibilidad de la fuente emisora. Su riesgo es que el *gags* humorístico oculte el verdadero mensaje a transmitir y no produzca recordación de la fuente emisora afectando negativamente la comprensión del mensaje. Es decir, que se recuerde el chiste pero no quién lo dijo.

El uso del humor negro depende del nivel de modernización y liberalización de la sociedad receptora. Es importante tener en cuenta lo que se denomina temperamentos nacionales (León, 1993: 65). Puede producir un efecto *boomerang* fuerte y volverse en contra. Algunos de los usos del humor negro están registrados en campañas de tipo preventivas para hacer digerible argumentos o efectos que causan molestias o desagradados.

Comunicación negativa y basada en el temor

Los tipos negativos no se recomiendan en la comunicación editada, es decir vía *spots* -preferentemente-, salvo mínimas excepciones. En cambio, toda la negatividad que se desee transmitir desde un gobierno debe ser realizada por la propia discursividad de los funcionarios.

La comunicación basada en el temor depende exclusivamente de la credibilidad del gobierno. Muchas veces, lejos de tener un efecto activador, puede registrar un efecto inhibitorio.

No obstante, se torna más persuasiva cuando juega con la pérdida de algo que el ciudadano ya tiene, o con la amenaza futura (León, 1993: 61-64). Su efectividad es alta cuando el miedo es experiencial o ha sido vivido. Muchas veces la posible sanción de una comunicación centrada en el temor que proclama un gobierno para con el ciudadano, es promovida por el temor que no se conoce, por un tipo de temor futuro que hoy no existe. Eso es un error puesto que el éxito depende de la credibilidad, de que el miedo sea conocido por muchos o por todos, sea de manera directa o indirecta. El consenso de la sociedad norteamericana tras los ataques a las Torres Gemelas y el Pentágono es una muestra evidente de que un mismo tipo comunicacional basado en el temor y utilizado de manera previa a los ataques, sólo se constituyó en factor de cohesión nacional en la administración Bush, luego de la situación vivida y tras el surgimiento de un miedo experiencial.

Pero el temor genera acostumbramiento o por lo menos se rutiniza, por lo que estas acciones comunicacionales tienen límites temporales evidentes. Normalmente son las campañas preventivas o las comunicaciones de acciones públicas las que se basan en este tipo comunicacional. Sin perjuicio de que la mayoría de estas acciones caen dentro del Perímetro de Ciudadanía, algunas prácticas exacerbadas pueden romper el límite y no ser recomendables, especialmente cuando dañan la legitimidad del sistema político -en el mediano y largo plazo-, además de que al utilizar la emotividad, ésta pueda confundirse con la falsedad, pudiendo nublar claramente el raciocinio de los ciudadanos.

Comunicación agradable, amigable o de estilos de vida

Su idea es acercar gobernante y gobernado, y su estilo, muchas veces informal y con buen ritmo -musical y de imágenes-, lleva el intento de desacralizar la acción comunicativa oficial. Este tipo de comunicación (*lifestyle ads*) está relacionada íntimamente con la calidad de vida y los valores asociados a ella (Rose, 2000: 25). Muchas de estas comunicaciones se ofrecen vía la comunicación de testimonios: apelan a las historias o relatos de vida cotidiana. El mecanismo consiste en transformar las experiencias de vida privada para ser más conciso y directo, mostradas para que se transformen en experiencias públicas o bien en experiencias que contribuyan a mostrar una idea de la realidad pública (Rose, 2000: 27). La biografía se convierte, aun en relatos mínimos o de desconocidos, en acontecimientos políticos que refuerzan la idea de la acción individual como crucial para entender que los efectos de la política siempre recaen en la gente.

Muchas de estas comunicaciones están basadas en la acción, son activadoras y de mucha intensidad, pero denotan en su retórica que se está tomando la opción correcta en tanto la acción no se discute, se ejecuta. La metáfora favorita de Ronald Reagan era toda aquella que implicara acción:

“eligiendo el camino correcto”, “dando el primer paso”, etc. (Hahn, 2003: 79). Un catálogo de la ciudad francesa de Grenoble, llamado “Catálogo Grenoble: los colores del futuro”, describía la actividad urbana bajo vocablos muy generales: aprender, buscar, innovar, producir, vender, intercambiar, urbanizar, crear, denotando un fuerte deseo comercial en las acciones propuestas (Moins, 1992: 40).

Comunicación inventarial contable o centrada en hechos

Es claro que este tipo corresponde a la evidencia empíricamente verificable. La evidencia puede tomar la forma de hechos, tales como números, tablas, gráficos, apelando a la autoridad de otros, etc. (Rose, 2000: 23). Muchas veces se crea un puente entre la evidencia y la afirmación proclamada, los cambios pretendidos, por lo que los datos no alcanzan para sostener dicha evidencia. Desde concepciones administrativistas, este tipo de comunicación se suele denominar de dos maneras: “realismo fáctico concreto”, o bien “comunicación de tipo inventarial contable”.

La primera denominación hace alusión a una postura ortodoxa que propone el uso del lenguaje de manera literal y con modos argumentativos barrocos, a manera de historias de modo enciclopédico, repletas de perogrulladas (Hood y Jackson, 1997: 294-296). Si se lo analiza en términos de Barthes (1989), correspondería al modo denotativo de lo que se comunica, y lo que trata de describir (y comunicar) son las cosas tal cual son, poniendo énfasis en la relevancia sin estimular mucho la imaginación ni la emoción. Parecería que tiene un poder retórico menor, debido a una unilateralidad consistente que no reconoce que hay modos persuasivos que no necesariamente están diseñados para engañar (Hood y Jackson, 1997: 281-284).

La segunda denominación hace alusión a la idea de asentar o “contabilizar” los logros del gobierno en la mente de los ciudadanos, aunque suele requerir que antes de la significación del hecho éste haya aparecido como noticia para permitir un nivel de conocimiento o goce, si es que se trata de una obra o servicio, que permita una instalación superior en la opinión pública (Noguera, 2002: 94-95). Existe una idea de rendición de cuentas como motivador de los apoyos.

A su vez las RCG incorporan dos cuñas transversales a las categorías, que tratamos a continuación.

E. Cuña de desvíos de la comunicación

La cuña de desvíos de la comunicación son acciones transversales, muy común a los gobiernos, que tienen dos tipos no recomendables ni deseables -aunque constituyan prácticas regulares en el común de los gobiernos- y tres prácticas que, en determinadas circunstancias o excepciones, pueden justificarse o recomendarse.

Egocéntricos, no inclusivos

Los mensajes egocéntricos son los cargados de abuso de centralidad gubernamental, no inclusivos para la ciudadanía, útiles sólo para los gestores, deformados en la contextualización, con un exacerbado egocentrismo que los motiva. Se encuentran fuera del Perímetro de Ciudadanía puesto que en el intento de construir consenso, lo hacen a costa de generar una ciudadanía explícitamente pasiva. Hay ejemplos como el de la Municipalidad de La Mendieta, cuyo eslogan de gestión era “Jesús Lorenzo Guerra, el Intendente que quiere la gente”, o el análisis que se realizaba de un eslogan al momento en que el Gobernador de la provincia de la Rioja -en ese entonces- se aprestaba a cumplir 10 años en el gobierno: “10 años de Gobernación Mazza, lo mejor está por venir”.

Un caso curioso que rozó el ridículo, siendo un verdadero ejemplo de descontextualización, fue cuando se creó un logo de la Secretaría de Cultura de la Municipalidad de Córdoba con el dibujo de una banana -como se le llama al plátano en Argentina-, con la sola excusa de que los proveedores que deseaban cobrar sus deudas estuviesen enterados de que no había dinero: plata-no. También este

ejemplo sirve para demostrar los tipos de casos en donde los mensajes de los gobernantes -que ahora se ejemplifican sólo en eslóganes- son sólo útiles para ellos, cuando no excluyentes, que alejan a la ciudadanía y las posibilidades del consenso.

Nominales

Los mensajes de tipo nominal son aquellos que confunden, se superponen y se apropian del mensaje de gestión, haciéndolo coincidir con su propio mensaje personal y/o nominal. También se encuentran fuera del Perímetro de Ciudadanía. Van desde la muletilla clásica de los gobernantes de ponerle su propio nombre a las gestiones: caso Formosa “Gestión Gildo Insfrán”, caso Río Grande “Gestión Martín”, caso Salta “Intendencia ISAlta”; hasta excesos de afirmación de autoridad, especialmente pensada para servir en situaciones en las que se formulan cuestionamientos, no sólo al gobierno, sino a una persona o grupo de personas que forman parte del gobierno. Asimismo, estas comunicaciones se utilizan en situaciones de crisis. Llevan implícitas una enorme carga de personalismo, asociada a una necesidad de transmitir sensaciones de decisionismo marcado o amplificado. Richard Nixon usaba el pronombre “yo” más de diez veces en cada discurso (Hahn, 2003: 77).

No polisémicos, confusos, superpuestos

Estos mensajes gubernamentales se dan cuando se cimientan en textos directos que no representan el uso de la polisemia, encastrando y delimitando rápidamente la vida simbólica de la comunicación gubernamental en mensajes que se agotan rápidamente en un tipo de acciones solamente. Los perfiles de los gestores que sólo tienen discurso centrado en la honestidad -incluyendo su eslogan de gestión- son un ejemplo de lo pequeño que resulta el universo de las acciones que se pueden desarrollar asociadas a esa sola expresión.

Suelen darse también notables superposiciones de mensajes, especialmente cuando no se tiene un proyecto general de gobierno o mito de gobierno muy claro, y entonces se producen acoples de diferentes mensajes, sea por la improvisación, sea por la prueba de mensajes simbólicos a la espera de que alguno sea definitivamente aceptado, sea por la copia o plagio de eslóganes o discursos de otras experiencias que se van ensamblando a los mensajes que se venían utilizando. Se encuentran dentro del Perímetro de Ciudadanía aunque su exceso puede hacerlos caer en el subjetivo borde que los excluya de las acciones recomendables, más allá de que no son tan dañinos en sus efectos para con la ciudadanía (en todo caso se vuelven poco efectivos para el gobernante).

Confusión de mensaje de gobierno como un todo con áreas

Estos mensajes son frecuentes, en donde, de manera similar al grupo anterior, la inexistencia de un proyecto general de gobierno o mito de gobierno muy claro, hace que muchos mensajes que han dado resultado en alguna de las áreas que han funcionado bien sean trasladados luego como mensajes de todo el gobierno. Las áreas de turismo, que frecuentemente realizan inversiones promocionales, luego suelen invadir comunicacionalmente la imagen del gobierno como un todo, con el consiguiente desacople de mensajes que fueron pensados para turistas y no para ciudadanos que residen en el lugar.

Retrospectivos

Los mensajes puramente retrospectivos tienen una función de presente o con vida útil acotada. No se recomiendan porque dan cuenta que el mito de gobierno está ausente en su componente de futuro. “Córdoba cada vez mejor” pasó a “Córdoba está mejor”, y en cada ocasión no dejaba de anunciar una diferenciación con el pasado que nada decía del rumbo del gobierno por venir.

Son mensajes facilistas y simples que logran consenso inicial rápido, especialmente si se sucede a una mala gestión. No obstante ello, en el caso de tener un proyecto general del gobierno claro, sí es recomendable una lógica retrospectiva inicial cuando el proyecto de gobierno encuentra fuertes

limitaciones por la herencia de la gestión anterior, pero a sabiendas de que sólo será durante una primera etapa.

F. Cuña de acceso a la información

La cuña de acceso a la información son acciones recomendables y deseables siempre. En la actualidad es impensable concebir las acciones de comunicación política sin la existencia paralela de políticas de acceso a la información¹. Se pretende enfatizar que todo lo que se proponga como comunicación gubernamental tiene un correlato paralelo de información, como garantía irrenunciable de veracidad a través de datos fidedignos de manera paralela a la comunicación del gobierno. En su ejercicio mayoritario, transcurre a través de la publicidad de gobierno o en declaraciones de los propios gobernantes, y sin las cuales carecería del más mínimo sentido democrático su aplicación.

Esta cuña es un supuesto o condición de efectiva democraticidad, mas nada tiene ello que ver con la eficacia del modelo, que no necesariamente se vería del todo afectada por la ausencia de esta condición. En esencia, se trata de afirmar la idea resumida en la intención de colaborar con los ciudadanos que votan o evalúan una gestión en particular, muchas veces sin capacidad informativa que garantice un mínimo de veracidad en el conocimiento de los aspectos del desenvolvimiento de la gestión de un gobierno (Riorda, 2004: 132). Pero como el ejercicio de la retórica, en la cual se apoya este modelo, no tiene exigencia de verdad sino de verosimilitud, como algo que está en el camino o en cercanías de la verdad (López Eire, 1998: 31), este supuesto cobra más fuerza aun.

Manin (1998) sostiene una doble premisa: por un lado, un ciudadano nunca conocerá todo lo que los gobernantes hacen, y tal vez no lo querría saber, pero ello no implica que la información deba depender de lo que aquellos quieran que se conozca. Este supuesto es la cláusula de salvaguarda democrática más importante en todo el planteo desarrollado.

Reflexiones finales

Por todo lo dicho, pueden manifestarse una serie de recomendaciones para los gobiernos.

La posibilidad de combinar la implementación de “acciones comunicativas del gobierno como entidad” con las “acciones de comunicación de las políticas” es un hecho muy importante.

El primer anillo o círculo (ver Gráfico N° 1) más cercano al centro es el que concentra los grandes argumentos que un gobierno tiene, el que necesita instalarlos -desde la lógica de la persuasión-, social y políticamente. Esto en la medida que sirvan de sostén para un proyecto general de gobierno que se cimiente sobre un mito. La construcción social de la realidad, encaminada al apoyo del mito, es una herramienta útil instrumentalmente. Si se tiene un proyecto, este anillo es el punto definitivamente más neurálgico e irrenunciable de la comunicación gubernamental. Puede que muchos gobiernos no tengan claridad en su rumbo, en sus objetivos, y funcionen por improvisación (las gestiones nuevas) o por inercia (las gestiones de largo ejercicio en el poder). En esos casos, este primer anillo suele estar ausente, y la dificultad para construir consenso o la intrascendencia de ese gobierno pueden ser los rasgos más evidentes.

El segundo anillo o círculo medio es el que detalla las partes, los argumentos parciales que pueden enriquecer el mito como visión general, pero nunca pueden convertirse en aspecto central de un gobierno. Siempre este tipo de acciones debe constituirse en soporte del mito y -salvo excepciones- no puede desprenderse el grueso de las acciones comunicativas desde ese sector que, como se afirmó antes, representa las partes de una gestión. Es el anillo más prescindente en caso de tener que optar por uno u otro estilo en la oferta comunicacional.

El tercer anillo o círculo más lejano al centro representa la visión del día a día, de las acciones incrementales, de la ejecución. Este anillo es imprescindible y cuando se tiene un mito de gobierno, muchas de estas acciones contribuyen a sostenerlo y las oportunidades de lograr consenso son mucho más altas que si el mito no existiera. Siempre estas acciones comunicativas deben estar presentes, pues

muchos goces de servicios de la acción gubernamental están asociados a esta esfera. No obstante ello, el grueso de los gobiernos centran la mayoría -en muchos casos la totalidad- de su comunicación en este anillo. Cuando esto sucede, se hace más difícil construir consenso, pero queda absolutamente en evidencia que ese gobierno podrá tener buenas intenciones, mucho hacer, pero poco rumbo, poco proyecto, y, obviamente, ausencia plena de un mito de gobierno.

Por último, la “cuña de desvíos de la comunicación” se debe intentar eliminar, salvo algo de las acciones retrospectivas -especialmente- en algunas situaciones y alguna que otra excepción aislada.

En cambio, los desvíos éticos desde el gobierno son potencialmente peligrosos desde la comunicación gubernamental, pero no mayor que en cualquier otro tipo de planteo de acciones políticas. La persuasión es una herramienta adecuada para instalar argumentos que den cuenta del mito de un gobierno, siempre que se la sustente con políticas de acceso a la información. Los abusos no son de la persuasión, sino de quienes abusan de la persuasión. Por eso, la “cuña de acceso a la información”, como condición de democraticidad, debe estar siempre presente, sea cual fuere la combinación de anillos que se realice.

Este enfoque que intenta sistematizar las RCG, tanto desde el punto de vista teórico como de la recomendación de gestión, es también un intento por superar el fuerte anclaje de los estudios de comunicación política centrados en los ciclos cortos, para intentar combinar un abordaje de los ciclos cortos y largos de manera simultánea. Ello porque también en el nivel de los hechos, muchos de los políticos han pasado a “un vivir en campaña permanente”, es decir que han aceptado el ciclo largo de la política, pero buena parte de las herramientas de los modelos y la investigación en comunicación política siguen demasiado ligados a los ciclos cortos. Por eso es que cuando se escucha a un político, a un periodista, a un analista científico afirmar que “alguien gobierna bien pero comunica mal”, en realidad se está desconociendo que la política es un proceso de respuestas a problemas públicos que se hace presente en la comunicación (Hahn, 2003: 2).

La comunicación no ha digerido la política, pues es más bien la política la que en la actualidad se representa en un estilo comunicacional (Wolton, 1995: 35). Esa consustancialidad de la política y la comunicación amenaza a todo gobierno que desconozca estas herramientas para así poder perfeccionar su comunicación en la búsqueda del consenso. Pero mucho más amenaza a aquellos que creen que la comunicación tiene una función meramente instrumental, desconociendo su verdadera y profunda dimensión estratégica.

Notas

¹ Para ampliar lo referido a cuestiones de acceso a la información como componente de las Políticas de Transparencia en los gobiernos, véase: Pope (2000); FMI (2001); Hodess (2004); Manin (1998); y Riorda (2004).

Bibliografía

- Barthes, Roland (1989), *Mythology*, London, Paladin.
- Bosso, Christopher (1994), “The Contextual Bases of Problem Definition”, en *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*, David Rochefort y Roger Cobb (eds.), Lawrence, University of Kansas Press.
- Chías, Josep (1995), *Marketing público: por un gobierno y una administración al servicio del público*, Madrid, Mc Graw Hill.
- Crigler, Ann (2001), “Introduction: Making Sense of Politics; Constructing Political Messages and Meanings”, en *The Psychology of Political Communication*, Ann Crigler (ed.), Ann Arbor, University of Michigan Press.

- Dader, José Luis (2004), “Comunipólogos: los sastres del emperador, sus hilos de oro y las lentes del público”, en *Revista Doxa*, N° 2, Madrid, mayo, <http://www.uspceu.com/usp/doxa/comunipologos.pdf>, 20-02-2006.
- Del Río, Pablo ...[et al] (2004), “La interpretación en ciclos cortos y largos de la comunicación política”, en *Las campañas electorales y sus efectos en la decisión del voto. La campaña electoral de 2000: partidos, medios de comunicación y electores*, Ismael Crespo (ed.), Valencia, Tirant Lo Blanch. v.2.
- Deutsch, Karl (1993), *Los nervios del gobierno: modelos de comunicación y control políticos*, México, Paidós.
- Easton, David (1979), *A System Analysis of Political Life*, Chicago, University of Chicago Press.
- Edelman, Murray (1991), *La construcción del espectáculo político*, Buenos Aires, Editorial Manantial.
- Elizalde, Luciano (2006), “La comunicación gubernamental: problemas y soluciones estratégicas”, en *La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental*, Luciano Elizalde, Damián Fernández Pedemonte y Mario Riorda (eds.), Buenos Aires, La Crujía Ediciones.
- Fernández Pedemonte, Damián (2006), “La reacción impensada: el discurso del gobierno ante los casos periodísticos conmocionantes”, en *La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental*, Luciano Elizalde, Damián Fernández Pedemonte y Mario Riorda (eds.), Buenos Aires, La Crujía Ediciones.
- FMI (2001), *Manual de transparencia fiscal*, Washington, FMI. Departamento de Finanzas Públicas, <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf>, 08-10-2005.
- Girardet, Raoul (1999), *Mitos y mitologías políticas*, Buenos Aires, Editorial Nueva Visión.
- Graber, Doris (2003), *The Power of Communication: Managing Information in Public Organizations*, Washington, Congressional Quarterly Press.
- Gronbeck, Bruce (1992), “Funciones de las campañas presidenciales”, en *Persuasión política en las campañas presidenciales*, Patrick Devlin (ed.), México, Editorial Limusa, Grupo Noriega Editores.
- Habermas, Jürgen (1999), *Historia y crítica de la opinión pública: la transformación estructural de la vida pública*, Barcelona, Ediciones Gustavo Gili.
- Hahn, Dan (2003), *Political Communication: Rhetoric, Government, and Citizens*, State College, Strata Publishing.
- Hodess, Robin (2004), “Introduction”, en *Global Corruption Report 2004*, Robin Hodess, Tania Inowlocki, Diana Rodríguez y Toby Wolfe (eds.), London, Transparency International, http://www.globalcorruptionreport.org/download_es.html, 15-12-2005.
- Hood, Christopher y Jackson, Michael (1997), *La argumentación administrativa*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Coahuila, Fondo de Cultura Económica.
- Illia, Laura ...[et al] (2004), “An Issues Management Perspective on Corporate Identity: the Case of a Regulatory Agency”, en *Corporate Reputation Review*, Vol. 7 N° 1, Houndmills, January.
- Lavigne, Alain (1998), “La politización de la información del sector público”, en *Comunicación y política*, Jean Mouchon, André Gosselin y Gilles Gauthier (coords.), Barcelona, Gedisa Editorial.
- León, José Luis (1993), *Persuasión de masas: psicología y efectos de las comunicaciones sociopolíticas y comerciales*, Buenos Aires, Ediciones Deusto.
- Lipsitz, Lewis (1977), “Análisis del consensus”, en *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, David Sills (ed.), Madrid, Aguilar. v.10.
- López Eire, Antonio (1998), *La retórica en la publicidad*, Madrid, Arco Libros.
- Majone, Giandoménico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México.

- Manin, Bernard (1988), *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza.
- Martín Salgado, Lourdes (2002), *Marketing político: arte y ciencia de la persuasión en democracia*, Barcelona, Paidós.
- Mons, Alain (1992), *La metáfora social: imagen, territorio, comunicación*, Buenos Aires, Editorial Nueva Visión.
- Mouchon, Jean (1997), “La información política como arma de doble filo”, en *Espacios públicos en imágenes*, Isabel Veyrat-Masson y Daniel Dayan (eds.), Barcelona, Gedisa Editorial.
- Noguera, Felipe (2002), “La campaña permanente”, en *Estrategias de comunicación para gobiernos*, Roberto Izurieta ...[et al] (eds.), Buenos Aires, La Crujía Ediciones.
- Pollay, Richard (1989), “Campaigns, Change and Culture: on the Polluting Potential of Persuasion”, en *Information Campaigns: Balancing Social Values and Social Change*, Charles Salmon (ed.), Sage Publications.
- Pope, Jeremy (2000), *Libro de consulta 2000 de Transparencia Internacional*, Londres, Transparencia Internacional, http://www.transparency.org/regional_pages/americas/publicaciones/sourcebook_esp, 12-10-2005.
- Puig, Toni (2003), *La comunicación municipal cómplice con los ciudadanos*, Buenos Aires, Paidós.
- Rakow, Lana (1989), “Information and Power: Toward a Critical Theory of Information Campaigns”, en *Information Campaigns: Balancing Social Values and Social Change*, Charles Salmon (ed.), Sage Publications.
- Riorda, Mario (2004), “Transparencia”, en *Índice de desarrollo local para la gestión*, Eduardo Arnoletto ...[et al] (eds.), Córdoba, Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, Gobierno de la Provincia de Córdoba.
- _____ (2006), “Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso”, en *La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental*, Luciano Elizalde, Damián Fernández Pedemonte y Mario Riorda (eds.), Buenos Aires, La Crujía Ediciones.
- Rocheffort, David y Cobb, Roger (1994), “Problem Definition: an Emerging Perspective”, en *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*, David Rocheffort y Roger Cobb (eds.), Lawrence, University of Kansas Press.
- Rose, Jonathan (2000), *Making “Pictures in Our Heads”: Government Advertising in Canada*, Westport, Praeger Publishers.
- Schneider, Helmut (2005), “Marcas en la política: ¿una orientación estratégica para la acción?”, en *Diálogo Político*, Año 22 N° 1, Buenos Aires, marzo.
- Valls, Andrew (1996), “Presidential Rethoric: a Social Constructionist Approach”, en *The Theory and Practice of Political Communication Research*, Mary Sutckey (ed.), Albany, State University of New York Press.
- Van Ham, Peter (2001), “The Rise of the Brand State: the Postmodern Politics of Image and Reputation”, en *Foreign Affairs*, Vol. 80 N° 5, New York, September-October.
- Wheeler, Kenneth (1994), “The Identity an Image of Local Government”, en *Effective Communication: a Local Government Guide*, Kenneth Wheeler (ed.), Washington, International City/County Management Association.
- Williams, Robin, Jr. (1977), “Concepto de valores”, en *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, David Sills (ed.), Madrid, Aguilar. v.10.
- Wolton, Dominique (1995), “La comunicación política: construcción de un modelo”, en *El nuevo espacio público*, Jean-Marc Ferry ...[et al] (eds.), Barcelona, Gedisa Editorial.

Transparencia desde un análisis organizativo: los límites del nuevo institucionalismo económico y las “fallas de transparencia”*

David Arellano Gault

Introducción

El acceso a la información pública es sin duda uno de los aspectos críticos del desarrollo democrático. Las sociedades requieren saber qué se hace en sus gobiernos, cómo se toman decisiones, con qué criterios legales, administrativos, formales se llevan a cabo las políticas públicas. Stiglitz (1999: 7) ha mostrado con claridad cómo la transparencia se vincula necesariamente con el ideal de una sociedad cuyos ciudadanos pueden participar informadamente, donde su participación es significativa en las decisiones y resultados de la política.

En el caso mexicano, muchos de estos argumentos han sido enarbolados para crear y defender la causa por la transparencia, por el acceso a la información pública en manos de agentes gubernamentales¹. El avance legal y administrativo ha sido sin duda importante (véase López-Ayllon ...[et al], 2005). Además, ha sido necesario crear muchas metáforas y diversos discursos con la finalidad de apuntalar las instituciones y los mecanismos que hacen realidad en el país esta agenda estratégica. Sin embargo, pese a la importancia de estas batallas institucionales, retóricas y hasta metafóricas, tal vez sea momento de avanzar un poco más y revisar críticamente muchos de los supuestos de la base conceptual que se han utilizado hasta el momento, sobre todo en México. A partir de la promulgación de la ley y los primeros años de implementación, las lecciones parecen apuntar a la necesidad de desarrollar nuevas estrategias que enfrenten con mayor eficacia los diversos dilemas y contradicciones que están surgiendo en el camino. Sin duda, la metáfora de la transparencia, la idea de que un observador cualquiera puede acceder a la información, a los datos, a los documentos gubernamentales, forma parte del imaginario colectivo contemporáneo como un pilar de la rendición de cuentas y, con cierta esperanza, de un gobierno más efectivo e incluso eficiente.

Sin embargo, de la retórica a la realidad social y organizacional, hay un gran trecho. Podríamos decir incluso que las metáforas llevan implícitos valores y por lo tanto sus propias cajas de herramientas, con sus propias consecuencias, deseadas y no deseadas. Es probable que si indagamos un poco más, veamos que las metáforas y sus herramientas en realidad son también proposiciones sesgadas, muchas veces contradictorias, con límites y anomalías, como cualquier otro argumento social o paradigma.

Esto es todavía más claro desde el punto de vista organizacional. El discurso dominante en México ha sido aquel que parte de una premisa sustantiva: los servidores públicos y los políticos son fundamentalmente actores interesados (políticamente) y por lo tanto resistentes a la transparencia. Está en su racionalidad esconder la información, guardarla por secreto burocrático, dado que la “opacidad” les conviene. La receta es simple: es una batalla épica entre la “sociedad” por abrir a sus servidores públicos y políticos a la transparencia, por las buenas o por las malas. Dado que siempre estará en su interés esconder la información, ser opacos, es necesario crear los incentivos (positivos, pero sobre todo negativos, es decir, castigos y amenazas) para hacer “racional” por parte del servidor público o político el no resistirse a la “luz”.

La metáfora y su discurso es muy interesante y sin duda llamativo, claro y contundente. Guarda sin duda grandes virtudes discursivas, sobre todo en un país apenas saliendo de una larga etapa autoritaria. Se propugna además un discurso sumamente redituable políticamente por encontrarse del

Recibido: 18-07-2007. Aceptado: 07-01-2008.

(*) Documento presentado en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, del 30 de octubre al 2 de noviembre de 2007.

lado “correcto” de la historia: la de la “sociedad democrática transparente”.

Sin duda que los discursos y las metáforas son fundamentales en una reforma y en una política; su uso es válido y necesario (Majone, 1997). Sin embargo, sería preciso al menos avanzar en dos sentidos adicionales: uno, sacando a flote los supuestos argumentativos y la solidez teórica y práctica de los supuestos que sostienen a la metáfora (siguiendo de alguna manera la estrategia de Hood y Jackson, 1991, para construir la argumentación administrativa contemporánea). Segundo, relacionar las especificidades de los aparatos administrativos contemporáneos para comprender cuáles pueden ser las mejores estrategias para avanzar en la agenda de la transparencia, como proyecto político y social y no sólo como una imagen de guerra entre “buenos y malos”, entre seres “naturalmente” opacos y transparentes.

Realizar esta tarea puede redituar varios beneficios: primero, hacer explícitos los prejuicios y limitaciones de un discurso determinado, en este caso, el de la transparencia en abstracto, pero sobre todo, las limitaciones y debates sobre una visión teórica, la del nuevo institucionalismo económico (NIE), que está detrás, como marco conceptual, de esta retórica. El NIE (para una descripción más amplia de sus raíces y ramas véase Ménard, 2000, Furubotn y Richter, 2000, Ayala, 1999) es una fuerte fuente teórica de donde el argumento principal de esta retórica se ha alimentado. El NIE es sin duda, uno de los paradigmas contemporáneos más sólidos e influyentes. Pero es también un argumento que tiene anomalías y se encuentra bajo debate y discusión. Varios de sus supuestos están en disputa, lo que hace suponer que muchos de los sustentos del argumento de la transparencia podrían estarlo también. Esto puede abrir espacios para cuestionar varios de los supuestos y por lo tanto de las estrategias que se han venido aplicando a este respecto, en un afán revisionista, es decir, aceptando de partida que el NIE y su visión de la transparencia pueden ser útiles, pero con ciertos límites e insuficiencias que es necesario advertir, hacer explícitas.

Un segundo beneficio es, justamente, avanzar sobre estrategias múltiples, con una visión más realista, amplia y de largo plazo sobre la endogeneización de la transparencia en las organizaciones gubernamentales. Esto implicaría construirla como valor en el sector público, y no sólo como una arena donde se libra la “batalla” entre buenos y malos². Organizacionalmente, ésta parece ser la estrategia más lógica ante la compleja estructuración organizativa de los gobiernos contemporáneos, donde las capacidades políticas y administrativas de los gobiernos y de los cuadros que las componen, y los valores, normas y tradiciones de las estructuras administrativas y sociales, son cada vez más aceptadas como variables institucionales críticas para el desarrollo de un país (Jütting, 2003: 10).

Tres partes componen este artículo. El apartado uno realiza una revisión crítica de los supuestos argumentativos dominantes sobre la transparencia en México, ligándolos a los argumentos organizativos del NIE, con el fin de comprender sus bases, axiomas y supuestos. Este apartado busca dejar claro que nos encontramos ante una metáfora y un discurso que tiene tanto ventajas como límites en su estructuración, en la congruencia de sus postulados, y en la definición de sus estrategias. El apartado dos se construye sobre alternativas en el análisis organizacional que permitan complementar y avanzar sobre un discurso y una estrategia de reforma organizacional más acabada y congruente. Retomando la realidad multi funcional, flojamente acoplada, y en constante reacomodo y reconstrucción de las organizaciones gubernamentales, se dibuja una alternativa complementaria sobre la transparencia, cuyo eje es la búsqueda de las estrategias para endogeneizar la transparencia en la lógica y composición organizativa. El tercer apartado presenta una propuesta instrumental a través de lo que denominamos “fallas de transparencia” con el fin de aproximarse al diagnóstico y transformación de las organizaciones en el afán de construir una política de transparencia con sentido organizativo.

1. NIE y transparencia: los supuestos organizativos

El NIE ha sido descrito ampliamente en la literatura contemporánea. En este apartado más bien

buscaremos concentrarnos en sus argumentos organizacionales, sobre todo cuando se refieren a la naturaleza de los organismos gubernamentales.

En general, son tres los argumentos que buscan describir a tales organizaciones desde el NIE:

a) Los organismos gubernamentales son por lo general monopolios o al menos monopsonios (es decir, mercados donde sólo hay un comprador, situación crucial cuando hablamos de información). Esto es, institucionalmente las democracias han construido sus espacios de ejecución de las políticas como espacios protegidos de los vaivenes políticos (gracias a los servicios civiles) y de la competencia y el mercado (aceptando que, en muchas ocasiones, esto es una necesidad dada la naturaleza de los bienes y servicios que por lo general los gobiernos proveen, Downs, 1967: 40). Esto último, obviamente, debido a la necesidad de proveer bienes públicos³. Sin embargo, tal arreglo genera importantes distorsiones en la acción social. La primera se puede resumir en la frase “eficiencia del productor en ausencia de la utilidad del consumidor no tiene sentido económico” (Ostrom, 1973: 54). Dado que, cuando se habla de acción burocrática, no se tiene el parámetro del precio de mercado y por lo tanto, de la producción de equilibrio, entonces se genera un problema grave de control y dirección del aparato gubernamental. Al no existir parámetros de equilibrio de mercado, el aparato burocrático disfruta de una acción donde es muy difícil definir con claridad y eficiencia los resultados que la propia organización puede obtener dados ciertos costos. Esta es la base para que la burocracia gubernamental disfrute de una considerable ventaja dada la enorme asimetría de información que disfrutan respecto de sus controladores políticos y de la propia sociedad.

b) Como monopolio (o casi), un proveedor de bienes públicos se ve constantemente enfrentado a diversos problemas de acción colectiva, uno de los más importantes es que tiene escaso interés en responder ante la sociedad, pues su proveedor de recursos para sobrevivir es principalmente el poder legislativo (y no los recursos obtenidos a través de las ventas de su producto o servicio en condiciones de competencia). Como el aparato burocrático tiene ventajas de información sobre estos actores (y sobre la sociedad, sin duda), es capaz de tener ventajas sobre la agenda, siendo las asimetrías de información su gran prerrogativa (Niskanen, 1971). El uso estratégico de tales asimetrías forma parte del arsenal de acción estratégica del aparato administrativo, que será utilizado racionalmente, es decir, contabilizando los propios intereses de los actores que componen el aparato administrativo. Es por ello que la “neutralidad” burocrática es una quimera para este paradigma.

c) Como es la lógica de la jerarquía y no la del mercado la que domina en la acción gubernamental (Williamson, 1991), sus organizaciones pueden ser observadas como juegos estratégicos burocráticos, en busca de mayor autonomía y aislamiento. Es decir, está en la ventaja de los burócratas la lucha por la supervivencia organizativa a través de su autonomización: a mayor autonomía (a través de sus ventajas de información) menor será la probabilidad de ser afectados y vigilados por los agentes sociales o políticos (Moe, 1984).

Todos estos argumentos llevan a una conclusión inequívoca: está en el interés racional de los burócratas el actuar estratégico, sobre todo (aunque no exclusivamente) en cuestiones de información. En otras palabras, es interés estratégico, no una actitud “disfuncional”, el controlar la información y su acceso (lo que lleva a que las burocracias tomen decisiones con referencia a la estructura a la que pertenecen, desviadas de los objetivos generales y dirigidas a su provecho organizacional, Knott y Miller, 1987: 178), e incluso el crear y defender las propias asimetrías de información que convengan a tales intereses. Stiglitz argumenta incluso que, para los burócratas y políticos, no sólo la falta de transparencia es una ocasión para evitar ser evaluado o perseguido, sino incluso es una razón para obtener rentas o beneficios (1999: 11).

Más claro aún: es el diseño institucional de las reglas del juego en una democracia lo que permite esta composición de intereses. En efecto, la provisión de bienes públicos, la separación de poderes, el traslape de vigilancias, han permitido la construcción legal y formal de estos organismos protegidos ampliamente de la competencia y el mercado. ¿Por qué esto es tan importante? Porque si bien en toda

acción organizada existen los incentivos para ser opacos, para ser oportunistas en el manejo de la información, todo cambia cuando es en el mercado donde se decide el futuro organizacional (por precio, por calidad, por distribución). La razón está en que el mismo mercado se convierte en el gran juez, en el gran ordenador (e incluso provoca que el costo de la información se reduzca). En una organización gubernamental protegida del mercado, como monopolio o monopsonio, tal juez tiene que ser creado *ad hoc*, pues no será el mecanismo de los precios y de la demanda y oferta el que realice la evaluación final. Todo juez *ad hoc* tenderá a sufrir los mismos problemas de acción colectiva que se acaban de describir. La raíz del problema entonces está en el propio diseño institucional, pues un actor social que actúa oportunistamente no está actuando sino de manera racional, sobre todo si las reglas propiamente diseñadas en el marco institucional se lo permiten.

Si ésta es la realidad organizacional y política de las organizaciones gubernamentales, el diagnóstico es uno y claro: como lo establece Olson (1992), si no existen los incentivos específicos para una acción transparente, los actores burocráticos no tendrán interés racional en actuar de otro modo. Está en la lógica del actor burocrático el controlar los niveles e intercambios de información, no sólo hacia fuera de la organización sino incluso dentro de la misma, entre jerarquías y horizontalmente (Downs, 1967: 77). Como la transformación institucional para la provisión de los bienes públicos y el rompimiento de las asimetrías de información no son sencillas (dado que hay buenas razones políticas y técnicas para mantener ciertos bienes y servicios en manos del gobierno), y dado el hecho de que la propia información puede ser considerada un bien prácticamente público (Stiglitz, 2000: 1448), será necesario crear estas estructuras e incentivos específicos para “reorientar” el comportamiento racional de las burocracias hacia la transparencia. Esto se explica bajo esta teoría, con la lógica de los “costos hundidos del cambio” (Downs, 1967: 87). Siguiendo a Downs, el compromiso de los actores burocráticos con los objetivos organizativos depende del costo total de adaptar el comportamiento ante un cambio de objetivos. Si tal cambio requiere de un drástico reacomodo de sus comportamientos, esto representa un costo psicológico o incluso económico demasiado grande. Los individuos se han involucrado en el tiempo en una compleja red de valores e intereses, una especie de inversión que genera un costo hundido, incluso subconsciente, que hace difícil el proceso: potencialmente, todo cambio de comportamiento implica pérdida de utilidad. He aquí un grave problema para cualquier estrategia de transparencia en una organización burocrática.

Es bajo este argumento y sus supuestos que se puede construir entonces una estrategia específica para impulsar la transparencia. Podríamos resumirlo en los tres siguientes elementos:

- Incentivos exógenos a la transparencia.
- Adecuación racional del comportamiento calculador de la burocracia.
- La transparencia como batalla: entre los intereses para mantener la información controlada y entre los intereses para abrirla.

Dado que está en el interés oportunista de los burócratas mantener las asimetrías de información otorgadas por el diseño institucional tradicional, la transparencia no podrá llegar ni formarse desde dentro de las propias burocracias pues tal cosa sería irracional (Marschak, 1954: 188-189). Entonces la lógica de la transparencia tendrá que llegar desde afuera, desde otros actores (interesados también sin duda, si somos congruentes con el argumento del NIE) que impulsen la transparencia. El éxito de esta batalla entre los “racionalmente opacos” y los “racionalmente transparentes” se convierte en el camino básico, en el esquema predominante. Desde este punto de vista, para la burocracia, la única manera de que acepte racionalmente el cambio es que calcule que los costos de ser opaca comienzan a ser más altos que los costos de hacerse transparente. Como esto se logra solamente a través de la lógica primera (es decir, exógenamente aumentando los costos a la opacidad), el cambio de comportamiento requiere de un esfuerzo constante, continuado y dirigido por actores exógenos a la propia burocracia para sostener la transparencia como política. Eventualmente, los costos de la opacidad, exógenamente impuestos, pueden realinear los intereses de los actores para hacerlos “racionalmente” transparentes.

Sin embargo, como la información es un bien público, esta realineación difícilmente se sostendrá en el tiempo sin la constante intervención de actores para vigilar las estrategias oportunistas de los actores. En el mejor de los casos estas estrategias serán del estilo “polizón”, es decir, buscar oportunistamente no cargar con los costos de hacerse transparente mientras otros lo hagan (jugando, pues, a realizar el mínimo esfuerzo indispensable). En el peor, el oportunismo se expresará francamente a través de un comportamiento estratégico, que encuentre argumentos racionales, organizacionales o políticos para, bajo un argumento de transparencia, buscar minimizarla en nombre de la eficiencia o de la viabilidad. Es por esto que la tercera lógica se hace dominante: lograr la transparencia es una batalla, una guerra por transformar los incentivos para hacer costosa la opacidad y, con ello, hacer de la transparencia una preferencia obligada (a través de un enorme y costoso esfuerzo por vigilar y castigar sistemáticamente las desviaciones, racionales en estricto sentido⁴, de los actores burocráticos).

Este último elemento cierra el círculo del argumento: no es que la transparencia se pueda convertir en un valor o un deseo de los actores burocráticos: su naturaleza organizacional (protegida del mercado) e institucional (protegida de la competencia y de los vaivenes políticos), desde este punto de vista, está con la opacidad. En cualquier oportunidad, ante cualquier resquicio, racionalmente, la burocracia, como actor interesado, buscará racionalmente proteger la esencia de su poder: el oportunismo derivado de las asimetrías de información que le permite el diseño institucional del aparato administrativo en una democracia.

Habría que ahondar en un último elemento. Si todos los actores por definición, bajo el NIE, son actores interesados y egoístamente racionales, ¿por qué hay actores que defienden la transparencia? Este es un punto muy poco explicado por el NIE y por los defensores de esta particular retórica sobre la transparencia. Pero se podría armar una interpretación congruente, retomando la lógica del argumento. Ésta podría ir más o menos así: a los actores racionales les conviene que los otros actores sean transparentes, pues ello le es ventajoso a la hora de entrar en intercambios. Hasta este momento no se habla de reciprocidad; es simplemente racional buscar que el otro maximice su transparencia (aunque sea beneficioso para cualquier actor más bien minimizar la que está en su poder). Dado que este juego estratégico se está generando en un espacio público, es necesario establecer un mecanismo de contrapeso sistemático, que permita que este juego se equilibre constantemente hacia el lado de la maximización de la transparencia. En corto, construir un equilibrio estratégico entre actores que hagan de la reciprocidad de la transparencia una necesidad racional (curiosamente, esta explicación implicaría, por cierto, vigilar mejor al vigilante). Nuevamente, la transparencia requerirá de un apoyo exógeno sustantivo, con el fin de obligar a los actores a maximizar su transparencia recíprocamente. Esta explicación es claramente una metáfora del dilema de prisionero, donde colectivamente es mejor más transparencia pero en ausencia de incentivos o estructuras que generen reciprocidad o confianza, la decisión individual será subóptima. En este caso, el maximizar la transparencia es mejor para todos los actores en colectivo, pues generará más confianza y mayor posibilidad de reciprocidad, pero en ausencia de incentivos para actuar así, cada individuo desconfiará de la contraparte (o peor, calculará que si el otro lo permite, puede obtener ventajas de no ser transparente) y actuará protegiendo la información oportunistamente (para un análisis del dilema del prisionero véase Poundstone, 1992). Así, en la práctica, y siendo congruentes con el NIE, no existirían actores “naturalmente transparentes”, pues en realidad dependerá del diseño del intercambio y de los beneficios que cada actor encontraría en defender una estrategia. Más que una batalla entre “buenos y malos” tendríamos que acercarnos, siguiendo al NIE, a un equilibrio entre actores interesados, incluyendo aquí a los vigilantes y defensores de la transparencia (pregunta interesante a contestar: ¿cuál es el interés de estos vigilantes y defensores de la transparencia?, ¿no habría que discutir más este punto cuando se diseñan instituciones al respecto?). Una manera lógica de explicar el objetivo de una política social de transparencia, siguiendo al NIE, sería el alcanzar la maximización máxima posible de la transparencia, como base del intercambio entre actores interesados en una sociedad.

El NIE es un poderoso argumento que encuentra bases de reforma institucional con una gran claridad y simpleza. Sin embargo, tal simpleza puede ser justamente su gran limitación.

2. Más allá del NIE: los límites del cambio por incentivos

El NIE, como argumento para construir las bases de una sociedad transparente que libere la información en una sociedad, sobre todo desde aquella en posesión del propio gobierno, enfrenta diversas limitaciones.

Al menos tres problemas importantes de estos supuestos se están debatiendo en la literatura (si bien no necesariamente respecto de la transparencia, sí respecto de los sustentos de tales supuestos):

- El burócrata como actor uni-racional, extra organizacional.
- Los límites de la visión exógena de los intereses y el desgaste de los incentivos.
- La heterogeneidad del sector gubernamental (o la diversidad organizacional).

Estos problemas de la argumentación estilo NIE, están profundamente interrelacionados. El NIE simplifica enormemente los intercambios, información, incentivos y razones de acción del aparato administrativo. Este último es un compuesto flojamente acoplado de múltiples organizaciones, diversos marcos normativos, intervenciones constantes de actores políticos y grupos de interés. En todo caso, los actores burocráticos racionales no sólo responden a la maximización de su ventaja y la minimización de su transparencia, sino que requieren ser sumamente hábiles en el manejo de las relaciones organizativas, jerárquicas, normativas, políticas, e inter-organizacionales para poder supervivir y tener influencia efectiva en la decisión y la acción. La supervivencia de un organismo gubernamental, sin duda, se encuentra amarrada en buena parte a la información y su control, pero no sólo a ello. Como lo demuestran múltiples estudios empíricos sobre organizaciones gubernamentales (Selznick, 1984; Pressman y Wildavsky, 1984; Brunsson y Olsen, 1983; Scott, 2001), la forma en que se definen resultados y objetivos, las vicisitudes políticas, las negociaciones constantes, las interacciones y formas organizacionales, explican ampliamente el comportamiento específico y el éxito o fracaso (relativo a la definición de estos parámetros según los tiempos políticos y las modas gerenciales) de tales organizaciones. Los comportamientos son más diversos que la simple maximización de la opacidad, y las estrategias más diversas y contingentes a múltiples variables y no sólo al interés egoísta de cada actor. Los cálculos de reciprocidad estratégica, en todo caso, son multi causales, no exclusivamente basados en un oportunismo rampante. Las organizaciones y sus actores generan valores heterogéneos, se enfrentan a retos diversos, interactúan con actores diferentes y negocian con base en valores, principios, normas y expectativas entrecruzadas. Simplificar las estrategias de intervención básicamente a partir de uni-estrategias genéricas seguramente se enfrentará a graves dificultades ante la heterogeneidad de resultados, ante la variación de situaciones donde una estrategia que funciona en un lado, fracasa rotundamente en otro.

Dado que la incertidumbre para controlar la burocracia no sólo deviene de su capacidad racional para calcular costos y beneficios, el problema entonces es que las incertidumbres son varias y devienen de fuentes distintas. Aun asumiendo que el “sistema” burocrático de una organización fuera capaz de decantar todas las presiones e interacciones con el contexto en un modelo único de incentivos y reacciones racionales a ellos, existiría el problema de hacer que la organización adaptara y construyera nuevos sentidos de la acción que hicieran normal el comportamiento esperado o inducido por tales incentivos. No existe tal ciencia organizacional que asegure cómo cambiar comportamientos organizativos a partir de señales, debido a que el proceso de formación de decisiones y fines, en un marco institucional de reglas establecidas, es tanto un proceso de construcción como de descubrimiento en el momento mismo de la acción (Douglas, 1986: 127). Los fundamentos de los estudios organizacionales dejan claro desde hace mucho tiempo que el comportamiento se da en un contexto psicológico y social, en la búsqueda y negociación constante de sentidos que den lógica y entendimiento a la acción y la comunicación. Un autor multicitado por los proponentes del NIE,

Herbert Simon, fue uno de los que mostró, paradójicamente, que por racionalidad limitada, el comportamiento organizacional no cambia sólo por incentivos, sino sobre todo a través de la construcción de mecanismo de influencia (1991: 30). Tales mecanismos de influencia (la autoridad, la comunicación, el criterio de eficiencia, el entrenamiento, la lealtad; Simon, 1947: 98-99) se encuentran en constante reconstrucción y recomposición, en la edificación de criterios para la acción, como un proceso dinámico de internalización de valores, reacciones ante incentivos, y aprendizaje y resistencia constante ante la incertidumbre.

El comportamiento organizacional difícilmente es, por lo tanto, un juego conductista donde ante un cambio de incentivos al comportamiento, las personas se ajustan bajo reglas predeterminadas. En realidad, tal proceso de adaptación a los incentivos sólo es explicable dentro de la recomposición de circuitos de poder organizacional (y contextual) (Clegg, 1989: 190) y de sentido de la acción (Weick, 2000: 6). En efecto, el cambio de incentivos en una organización implica hablar de poder: ¿quién tiene el poder para cambiar los incentivos y para obligar o convencer a otros a cambiar por ende su comportamiento? El NIE asume que el cambio es automático por cambio de cálculo: el actor calcula que es racional cambiar ante la transformación de la estructura de costos. Pero esto implica asumir que el poder es básicamente un elemento de dependencia de recursos. En el momento en que se piensa que el poder es también una propiedad de las relaciones, la causalidad simple se rompe, haciendo posible que el concepto de “agencia” entre en la ecuación. Esto es, los actores crean la estructura tanto como la estructura define a los actores (Clegg, 1989: 191). El cambio por incentivos, como una operación quirúrgica, asume que la interacción humana es un cálculo. Pero lo que sucede una vez que los incentivos están creados e inducidos, es diferente: los incentivos forman parte de una estructura de poder, de una interpretación respecto de lo que es posible y lo que no, de lo que es permitido y no, de la fuerza de los que vigilan estas reglas y de la internalización o resistencia que los propios actores pueden generar a éstas. Poder no sólo habla de lo que es impuesto, sino de la construcción de opciones válidas y de la separación de las opciones no válidas, es decir, de la legitimación y sustento de las “no-decisiones”, de las opciones no-válidas o no considerables social, valorativa u organizacionalmente (como sería el modelo de Bachrach y Baratz, 1963, criticado por Lukes, 1974, como modelo bidimensional del poder).

En términos de sentido organizacional de la acción, la dificultad para hablar de un cambio por incentivos exógenos es más fuerte. Weick (2000) ha mostrado, con diversos estudios de caso, que no sólo son los incentivos los que afectan la acción, sino curiosamente, la acción también afecta los incentivos. Esto es, los incentivos entran, se incrustan (*are embedded*) en una estructura social y organizacional establecida, no “aterrizan” en la nada. Los actores organizacionales pueden ser egoístas o calculadores u oportunistas, pero generan su cálculo a partir de la comprensión de la red de relaciones en donde se mueven y actúan. La decisión (*choice*) de un actor para hacer algo o escoger un patrón de acción requiere de una interpretación de las posibilidades de éxito a partir de las expectativas de las reacciones de los otros actores. Es en esta interacción y sus efectos que los actores organizacionales definen sus perfiles de acción y los criterios de decisión. La acción afecta la cognición entonces, y no sólo a la inversa, pues la visibilidad y la potencial irreversibilidad de los efectos de una acción afectan profundamente el cálculo del actor respecto de los costos y beneficios de un determinado acto (Weick, 2000: 7). Un incentivo creado exógenamente, pues, entra en una esfera sumamente intrincada de cálculos y condiciones de entramado social y organizacional, donde los actores en primera instancia, más que cambiar de comportamiento, buscan enlazar el incentivo exógeno con el sentido que le puedan dar dentro del propio entramado de intereses y valores, jerarquías y reglas en que se encuentra inmerso. Será de esta posibilidad de incrustar el incentivo en la red de sentido organizacional, que el cambio de comportamiento tenga posibilidad de ser sostenido. “Los objetivos son descubiertos a través de un proceso social que involucra argumentación y debate en una estructura que hace de la justificación y la legitimación fundamentos esenciales” (Anderson, 1962: 214).

No hay incentivo sin estructura social y organizacional que lo interprete. No hay incentivo exógeno efectivo sin que sea incrustado en la red de sentidos de la acción dentro de la organización. No hay construcción de instituciones sin la comprensión de la estructura de la acción donde las reglas de lo “racional”, lo “adecuado” (March y Olsen, 1989), “lo eficiente”, se establecen en un proceso de ida y vuelta, resistencia y aceptación, imposición y convencimiento. Podríamos aquí citar incluso al padre fundador del NIE, Douglas North, advirtiendo con gran claridad que la “dependencia de trayectoria” (*path dependance*) debe ser entendida, sobre todo, como la capacidad de los actores por defender una estructura de acción como única válida, dado que defienden tales reglas del juego como un *statu quo* deseable, necesario o incluso “racional” (North, 2005: 51). Como el mismo North acepta, las instituciones se encuentran incrustadas en el sistema de creencias de una sociedad (*óp. cit.*: 49).

Una intervención exógena sobre la organización, sin duda, puede afectar el comportamiento organizacional. Pero tales incentivos exógenos serán interpretados, traducidos, engranados en la dinámica de procedimientos, negociaciones, criterios y mecanismos de poder de la propia organización. ¿El resultado? Incierto, múltiple, difícil de predecir, pero seguramente diferente de aquél que los reformadores con sus incentivos exógenos buscaban.

Esto nos lleva al tercer punto. Los incentivos son una gran herramienta de cambio organizacional e institucional. Pero son una herramienta limitada y que no es infalible. Es claro, desde el NIE, que los incentivos son a fin de cuentas impulsores, “mecanismo de disparo” de los comportamientos racionales dadas las preferencias reveladas. Sin embargo, por racionalidad limitada, los propios agentes crean mecanismos de “prueba y error” (Simon, 1983: 19), aprenden en el camino las reacciones y las resistencias de los otros actores y eventualmente aprenden a tratar con los incentivos, sobre todo si estos son externos, de tal manera que puedan ser adaptados, hechos racionales para la lógica de la organización. Esto hace que los incentivos entren en proceso de desgaste continuo, pues requieren ser cambiados, reforzados, impulsados constantemente, sin tener claridad en el corto plazo de que los resultados de tales ajustes sean los esperados. De ahí la necesidad de pensar en los incentivos más como “disparadores de cambios comportamentales” (*behavioral change triggers*) que como constructores de instituciones *per se*.

Estos problemas genéricos de la teoría económica de la información que deviene del NIE, tal como Simon (1991: 26) lo estableció, se deben en gran parte a la exogeneización que hace de cuestiones vitales como acceso a la información, costos de negociación y oportunismo. Estos elementos se hacen exógenos como si no hubiera necesidad de explicarlos como variables, como asuntos donde la lógica humana y su racionalidad limitada actúan. Peor, continúa Simon (1991: 27), elementos de sentido común con poco sustento empírico son introducidos *ad hoc* para explicar las “fallas” en la transacción: “riesgo moral”, “oportunismo” son invocados rápidamente para hacer cerrar el argumento que permita explicar la “desviación” sobre el comportamiento racional. Sumariamente, tal vez con un dejo de exageración, Simon concluye que el NIE “y los argumentos similares son actos de fe, o tal vez de piedad” (Simon, 1991: 27).

3. La construcción organizativa de la transparencia: hacia un enfoque de fallas de transparencia

Darle contenido práctico a la transparencia, como política organizativa, implica comprender de partida las tensiones múltiples que se generan. Las organizaciones, como espacios de acción colectiva en contextos de información costosa y de racionalidad limitada, deben construir mecanismos de sentido, de agrupación, de integración. La transparencia no puede escapar a esta dinámica, ningún concepto ingresa en el consciente colectivo organizacional (y menos en una lógica política como la de las organizaciones gubernamentales) como un simple instrumento que es de inmediato incorporado al *hardware* organizativo. Pasa por ser interpretado, constituido en el engranaje de relaciones entre los grupos y los individuos, racionalizado y hecho razonablemente en conjunto de valores y de normas de la acción organizativa. Es además interpretado políticamente y ajustado a las tramas políticas de los

grupos y sus redes.

Si bien es cierto que la transparencia debe ser una política genérica, con espacios de vigilancia propios y separados, esto debe ser entendido sólo como uno de los pasos en una dinámica política particular. Para que la transparencia se incorpore efectivamente se requerirá que tal concepto sea agregado organizativamente y no sólo normativamente.

Por ello, es probable que sea más útil partir de una discusión de “segundo nivel” por así decirlo. Una visión de primer nivel de la transparencia de la información pone a este concepto como un ente genérico y abstracto: ser transparente, parecido a las heroicas e imposibles condiciones de la visión racional, es ofrecer toda la información disponible en todo momento a todo actor que lo requiera. Una visión de “primer nivel” de la transparencia de la información exigiría, a través de un discurso ilusorio, que las relaciones humanas y organizativas entre individuos se hicieran transparentes como meta. Incluso diversos autores dentro de la visión economicista comprenden que toda información es costosa, que no existe posibilidad de total transparencia en la acción humana (Williamson, 1991). La ambigüedad es ubicua, forma parte del entramado de relaciones y de instrumentos de los actores para ser libres, para resistirse al poder, para innovar y buscar cambios en el *statu quo*.

Una visión de la transparencia de la información a “segundo nivel” implicaría comprenderla como un instrumento limitado, acotado, específico para el mejoramiento de las relaciones y comunicaciones entre actores plurales, en un contexto democrático (es decir, de disensos, pluralidad valorativa, racionalidad limitada). Y por tanto, instrumento costoso, que debe ser adaptado con cuidado, con el fin de mejorar las relaciones políticas y sociales en una compleja combinación y equilibrio entre confianza y vigilancia, entre regulación y *autocumplimiento*, entre supervisión y castigo y generación de capacidad organizacional para *internalizar* la transparencia como un valor acordado entre los actores. Es por ello que parece más práctico y realista partir de un concepto de transparencia que comprenda su instrumentalidad, es decir, su parcialidad como valor y como estrategia, y el hecho de que será incorporado, interpretado con sentidos múltiples, en diversos espacios organizativos.

Como pasa con conceptos que buscan ser genéricos en las organizaciones (como la eficiencia o la comunicación), estos al final de cuentas, si desean ser efectivos, muchas veces se plantean como *criterios*, no como valores universales o normativos. Son criterios que construyen “comunes denominadores”, es decir, bases sobre las cuales comparar diversas acciones o reglas bajo un lente en particular. Una acción o regla puede ser “efectiva” en un contexto o para ciertos actores y no en otros. Depende de cómo se compare, y en estos los comunes denominadores son importantes. El ejemplo de la eficiencia es interesante: una acción es eficiente si cumple con el criterio de que con recursos dados se obtenga un máximo resultado, o para ciertos resultados se emplee un mínimo de recursos. La eficiencia es un común denominador, pues se adapta a múltiples tipos de “resultados” y de “recursos”. Con la transparencia de la información puede que sea útil utilizar la misma lógica, definirla como un criterio o como un conjunto de criterios sobre valores que, se comprende, cambiarán y variarán de organización en organización, con el fin de que éstas le den sentido. Los criterios organizacionales, como dice Simon (1947: 171), se convierten en mecanismos para ordenar las relaciones entre los actores organizacionales, sin que por ello los valores dejen de ser discutidos o negociados (al final de cuentas, los valores tienen componentes éticos que no necesariamente son reductibles a cuestionamientos fácticos).

La transparencia de la información como criterio, entonces, implica establecer marcos específicos de comparación y medición de las actividades organizativas, con el fin de establecer parámetros más o menos medibles que permitan a los actores organizacionales calcular los costos y beneficios de su interacción, así como compartir el sentido de la acción y la posibilidad de construir nuevos valores organizativos que permitan dar sentido a la transparencia de una forma *internalizada* (y no sólo como respuesta a un castigo o a una amenaza). La transparencia como criterio establece una serie de

parámetros deseables en una interacción organizativa. Deseables, pero que serían difíciles de alcanzar a menos que exista un esfuerzo específico de los actores por incorporarla e *internalizarla*. Es decir, la transparencia de la información no se alcanzaría de manera natural en las relaciones organizativas, debido a que tal cuestión reduce las capacidades de acción estratégica de los actores, con lo que se reduce a su vez su margen de maniobra y manipulación. Este margen de maniobra es una permanente búsqueda en las organizaciones, pues es al final de cuentas lo que permite libertad de acción (a través del control de la incertidumbre; Crozier y Friedberg, 1989). Es por ello que las organizaciones deben construir la transparencia y no sólo adaptarla o localizarla (todos los criterios organizacionales, de alguna manera, son constructos, incluso la eficiencia, y sin duda la transparencia también).

Si la acción organizacional es un compuesto de actividades racionales (limitadas) estratégicas, valorativas y de “otorgamiento” de sentido (*sense-making*), es claro que habrá construcciones de transparencia aceptables en una organización, y construcciones de transparencia inaceptables o que requerirían de una reforma del “sentido” organizacional compartido para que sean aceptables. Crear las condiciones para la identificación de estos espacios de construcción de transparencia implica no sólo la identificación normativa de los principios de transparencia, sino los mecanismos para que los actores vayan creando sentido de la acción y ampliando el espectro de transparencia organizacionalmente aceptable.

Por ello, los criterios de transparencia no son reglas normativas, a-valorativas y universales, sino mecanismos de identificación de las bases de sentido que permiten a los actores construir los espacios de transparencia aceptables organizacionalmente (como criterios, requieren que cada organización llegue a un acuerdo respecto de los parámetros y mecanismos de medición). De esta manera, preferimos ligar a estos criterios la categoría de “fallas de transparencia”, con el fin de dejar claro que los criterios establecen mínimos deseables de transparencia, sin por ello asumir *a priori* que exista algo erróneo o equivocado con la organización o con las personas (un poco de manera arbitraria, en genérico, aceptando que deben ser construidas y no imponiéndose como valores universales). Las “fallas de transparencia”, en un símil conceptual con sus primos de la economía “fallas de mercado” y “fallas de gobierno”, lo que buscan establecer es cómo la acción “normal” de la organización se sustenta sobre actividades y cadenas de procesos y comportamientos que pueden ir en contra de los criterios de transparencia y en la búsqueda de otros fenómenos asociados que van de la opacidad oportunista (es decir, al sujeto que de manera estratégica utiliza la opacidad en su beneficio), a procesos basados en criterios de confianza o eficiencia o simplicidad, pero que pueden estar afectando la transparencia de la información. En otras palabras, las fallas de transparencia en la información no necesariamente son patologías o enfermedades a combatir, sino procesos perfectamente imbricados (*embedded*) que incluso pueden estar racionalmente establecidos para cumplir con otros criterios como la eficiencia o la búsqueda de espacios estratégicos de ciertos actores⁵. Las “fallas de transparencia” entonces, no necesariamente denotan maquiavélicos espacios de actores egoístas a los que les conviene mantener el *statu quo*, sino pueden ser perfectamente identificados como procesos racionales de sentido (*sense-making*) es decir, como cadenas organizativas de acción e interpretación perfectamente racionales para los actores, dados los contextos políticos y organizativos en los que se desenvuelven. Si no son patologías o enfermedades a perseguir, entonces es más claro que existen múltiples caminos para construir mecanismos que enfrenten las fallas. Las fallas no se resuelven necesariamente con recetas o discursos normativos, sino con comprensión profunda de las imbricaciones de sentido y de racionalidad e interpretación que los actores organizativos otorgan a ciertos procesos y cadenas, con el fin de poder identificar cómo transformarlos para hacerlos más transparentes.

Identificar las fallas de transparencia permite comenzar a identificar las cadenas de procesos, reglas, rutinas, comportamientos e interpretaciones que los actores imponen sobre diferentes acciones organizacionales, con el fin de investigar y diseñar los caminos que de manera más práctica permitan construir las acciones organizacionales dirigidas a reducir o eliminar tales fallas.

Los criterios generales de un concepto de transparencia de la información pueden ser entendidos como aquellos donde se establece un patrón común de comportamiento dirigido a establecer reglas equilibradas de compartición y distribución de la información, dentro y fuera de la organización, con el fin de asegurar que las agendas de política y de la organización se compongan dando a los diferentes actores las mismas posibilidades de entrar en diálogo e interacción.

De esta manera, podemos considerar los siguientes criterios como los criterios básicos para la identificación de las fallas de transparencia⁶:

a) La *inclusión*, entendida como la importancia de incorporar en las acciones organizativas a los actores principales que afectan la toma de decisiones. En este sentido, se supone una *falla de transparencia* en los procesos o acciones organizativas en los que haya exclusiones o asimetrías de información que puedan eliminarse a la luz de criterios racionales y procesos actuales en la organización.

b) La *publicidad*, entendida como el requerimiento de documentar y publicar información relevante sobre la forma en que la organización toma decisiones. Así, se asume que existe una *falla de transparencia* en los procesos documentados de manera insuficiente o poco clara, que haga difícil la publicación de los datos o resultados, cuando esto no encuentra una justificación en términos de eficiencia o simplicidad.

c) La *verificabilidad*, entendida como la capacidad de documentar y constatar de una forma razonablemente barata, que las decisiones y procesos se llevaron a cabo, en la práctica, de la forma en que están especificados o definidos. Por lo tanto, se entenderá que hay una *falla de transparencia* en aquellos procesos o acciones en los que resulte difícil o simplemente imposible verificar la correspondencia entre las decisiones tomadas y su realización efectiva.

d) La *responsabilidad*, entendida tanto como la definición de relaciones y roles, como la precisión y la documentación de los procedimientos que han de estar a cargo de cada uno de los actores que intervienen en la toma de decisiones y en la implementación de los acuerdos. Así, se espera una *falla de transparencia* en aquellos procesos o acciones en los que no sea posible encontrar una definición lógica o convincente de cargas y deberes, y/o en los que la asignación específica de relaciones entre actores y acciones sea difícil de establecer.

Estos criterios tienen dos ventajas. Por un lado, hacen más claro el proceso de identificar en los procesos o en las reglas de una organización, aquellos espacios donde la acción de la organización se verá afectada por la incorporación del criterio de transparencia. Pero, al dejar claro este criterio, se tiene una ventaja mayor todavía: permite abrir la discusión sobre la importancia de la transparencia de la información, no sólo como valor social de control sobre las decisiones gubernamentales, sino como generador de cambios organizativos efectivos. La transparencia, en este segundo nivel de discusión donde se despoja a la transparencia de ser un meta valor (toda transparencia es buena, toda opacidad es un intento maquiavélico de actores perversos u oportunistas), y se le ubica como un criterio, abre la posibilidad de encontrar la razón para comprender la importancia del equilibrio necesario entre control y confianza en las organizaciones.

En la medida en que la transparencia de la información sea vista como un mecanismo de control exclusivamente, su incorporación a la cultura y realidad organizacional será más trabajosa y costosa. En la práctica, el criterio de la transparencia tendrá que ser incorporado como una pieza lógica del accionar organizacional, con el fin de generar valores de confianza y no sólo de control, creando sentido, incrustado en la rutina organizacional, internalizado en la acción organizacional. En este sentido, tendría mucho más lógica incorporar los criterios de transparencia al flujo normal y actual de una organización. El proceso podría ser como sigue: se definen los procesos organizativos más importantes, se les aplica la noción de fallas de transparencia con el fin de analizar cómo la inclusión, publicidad, verificabilidad y responsabilidad son llevadas o incorporadas en el proceso actual. Se realiza un diagnóstico que busca responder la pregunta: ¿por qué el proceso actual tiene estas fallas

específicas? ¿Es por oportunismo, es porque hay actores poderosos que se benefician de la opacidad? ¿Es, en otro sentido, causa de otros criterios como la simplicidad, la eficiencia, la cultura organizativa? ¿Cómo entonces estas fallas forman parte del sentido, de la racionalidad con que actúan las personas involucradas en la organización? Una vez entendido este entramado organizativo, se pueden tomar decisiones que busquen involucrar a la transparencia, resolver las fallas a través de propias decisiones y modificaciones al proceso organizativo, incrustadas desde dentro de la organización y no como imposición externa o exógena. Transparencia, entonces, como estrategia y criterio, en concordancia con eficiencia, simplicidad, cultura organizacional, sentido de la acción por los actores.

En otras palabras, el éxito organizacional del criterio de transparencia se medirá en términos del equilibrio entre supervisión, vigilancia y confianza. La supervisión siempre es costosa, y siempre es imperfecta. El autocumplimiento y la autorregulación son metas importantes a buscar y el criterio de transparencia debe poder invocarlos. Las herramientas de la transparencia no pueden ser sólo un discurso de persecución, sino de generación de espacios de mejora, culturalmente aceptados.

4. Reflexiones finales: hacia la endogeneización organizacional de la transparencia

Sin duda que diversos puntos que hace el NIE respecto de la acción burocrática han sido importantes avances para la comprensión de los problemas y estrategias de reforma gubernamental. La “secrecía” da enorme poder, y si la estructura institucional de un gobierno le permite a sus funcionarios y políticos aprovecharse de ella, efectivamente, los efectos pueden ser graves.

Un primer avance sería entonces vincular con mayor precaución la racionalidad de la transparencia. Es decir, ser capaz de distinguir entre la necesidad abstracta de la transparencia como una retórica o un discurso a-valorativo, y las condiciones reales, limitaciones y restricciones humanas, organizativas y de recursos que se deben enfrentar. No sólo esto; será necesario ir más allá de las restricciones y avanzar en el debate respecto de las mejores vías para definir transparencia con base en una conceptualización más amplia, menos restrictiva de la naturaleza humana y organizacional.

Con el fin de avanzar en este sentido y mantener el debate abierto, proponemos cuatro variables básicas de análisis para pensar el proceso de construcción de una política organizacional de transparencia: a) estructuración del incentivo exógeno; b) mecanismo estructural de poder para endogeneizar; c) flujo de los mecanismos de influencia para endogeneizar; y d) sentido organizacional de la transparencia.

El primero se explica por los argumentos del NIE: dado que la información es un bien público, se requiere de un incentivo externo para hacer racional la transparencia o más costosa la opacidad. Esta variable puede ser tan concreta como una instancia externa vigilante y vinculante (como el IFAI en México) o tan genérica como la “opinión pública”. La clave de esta variable es su “efectividad” en modificar la estructura de costos de los actores que usan estratégicamente la información pública.

La segunda variable implica comprender la estructuración del poder en que se inserta el incentivo exógeno. La posición y vinculación jerárquica, las características administrativas y de capacidades y facultades de las áreas encargadas de impulsar la transparencia y la efectividad de esas facultades para ser cumplidas y llevadas a cabo. ¿Hasta dónde puede llegar tal estructura? ¿Qué facultades formales e informales disfruta para ello? ¿Qué tan congruentes son ambas (capacidades formales y reales)?

La tercera variable se refiere a los mecanismos administrativos, formales e informales, para que las órdenes, diagnósticos y resolución de problemas se lleven a cabo de manera continuada y en constante aprendizaje. Esto es, la organización da las herramientas a su estructura encargada de la transparencia para cumplir con sus objetivos. Estas herramientas van desde capacitación, entrenamiento y comunicación, hasta procedimientos de vigilancia, planeación y corrección del rumbo en el entramado organizacional. El objeto de estos mecanismos de influencia es apropiarse del “sentido” organizacional de la transparencia para introducirlo a los flujos “normales” de la acción organizada.

Esto nos lleva a nuestra cuarta variable: en los extremos de un continuo, “transparencia es

responder a los cuestionamientos” hasta “transparencia es un valor, un criterio de decisión tan importante como el de eficiencia”.Cuál es el sentido y cuáles son las herramientas para construirlo definen a esta variable en su relación con la anterior.

La interacción de las cuatro variables permitirá un análisis más integral, un diagnóstico más puntual de los retos, no sólo de endogeneizar la transparencia en una organización, sino de intentar dar dirección al sentido deseado en que se quiere construir la transparencia como criterio organizacional.

Avanzar empíricamente a este respecto pareciera un paso obligado, dado que una visión normativa, hemos visto, no capturaré la complejidad del movimiento y comportamiento de los agentes sociales y organizativos. Los primeros estudios empíricos a este respecto, sin embargo, parecen darnos cuenta de que el camino que hemos propuesto aquí puede ser el correcto. En el estudio realizado por Juárez (2006) se muestra cómo en el caso de diversas Unidades de Enlace, la “economía política” de la acción burocrática es mucho más dinámica que la simple reacción a incentivos externos. Las razones organizativas se expresan entre los servidores públicos estudiados como una variable crítica, donde estos actores “calculan” en efecto los costos que como agentes pueden sufrir en el no acatamiento de la ley, pero donde aparece como variable crítica, además, y con gran fuerza, la lógica de comunicación y jerarquía que tales actores observan y construyen en el espacio organizacional. En este momento, según este estudio, el incentivo exógeno y la visión normativa de implementación de la ley de transparencia han alcanzado la rutinización de los esfuerzos básicos por cumplir con los elementos formales. Sin embargo, concluye Juárez, la internalización en la organización informal está por verse todavía (2006: 145).

Será necesario avanzar todavía más empíricamente sobre estos elementos, pues queda claro a estas alturas, que las razones para la transparencia y los mecanismos organizativos para enfrentarla serán múltiples y cambiantes, dependiendo de muchas características organizacionales (tamaño, complejidad de la relación política, complejidad técnica de su objeto o producto, grado de interacción con grupos de interés, historia o naturaleza de su origen, entre muchas otras). Las primeras reflexiones que se pueden entresacar al respecto hacen confirmar que la política de transparencia requiere avanzar sobre elementos más firmes, más allá de una visión sobre simplificada del comportamiento político y burocrático. Sin duda, la agenda sobre este tema crucial ha avanzado enormemente los últimos años en México. Pero será necesario ser más imaginativo y buscar evidencia empírica para comprender mejor la dinámica del comportamiento organizacional si queremos evitar quedarnos en la actual batalla de fuerzas entre la opacidad y la transparencia en abstracto.

Notas

¹ Transparencia en la información pública es mucho más que acceso a la información. Transparencia implica en todo caso la incorporación a la interacción social de un criterio formal e informal, organizacional y político, por generar confianza en los intercambios entre sociedad y gobierno y dentro de la propia sociedad. El instrumento principal de la transparencia sería el criterio fundamental de maximización del flujo e intercambio de la información y de las posibilidades de comunicación entre los actores sociales u organizacionales. La transparencia es un criterio (tan importante en una sociedad democrática como el de eficiencia) y a la vez un valor: la búsqueda de la maximización de la apertura de la información socialmente relevante.

² Por cierto, ¿quiénes pueden considerarse “los buenos” bajo un supuesto de que todos los actores son interesados como lo hace el NIE? Habrá que enfrentar esta pregunta si se quiere seguir avanzando, pues no sería lógico asumir que “los buenos” son un conglomerado abstracto como “la sociedad”. Tal cosa sería incluso violentar uno de los supuestos más importantes del NIE: la racionalidad de los actores deviene de su capacidad para calcular su utilidad individual.

³ Como se recordará, los bienes públicos son aquellos que no sufren de rivalidad y de exclusión. Es decir, una unidad de consumo no afecta el consumo de subsiguientes actores y, una vez otorgados, no puede ser controlado (o no es lógicamente económico) su acceso por otros actores, hayan pagado o no por su consumo. Los bienes públicos puros implican severos problemas para su producción racional, siendo los mercados un mecanismo muy limitado para generarlos en forma racional (Samuelson, 1948).

⁴ Debe recordarse que los actores en un marco de incertidumbre y racionalidad limitada, actúan oportunistamente guiados por una lógica racional. El oportunismo, el polizón, no son fenómenos irracionales para el NIE y su visión económica (Olson, 1992). Son actos claramente racionales, permitidos por las reglas del juego y la dependencia de trayectoria (*path dependance*, North, 2005). La opacidad, entonces, en estricto sentido, no es un acto de seres malvados y maquiavélicamente desconsiderados, sino, en la práctica, comportamientos socialmente no deseables, pero individualmente racionales.

⁵ Los ejemplos prácticos son múltiples: una decisión que se toma en comité *ad hoc* y no por acuerdo general para ahorrar tiempo o atacar una emergencia; un contrato que se acepta “en principio” a la espera de los tiempos adecuados, las condiciones de mercado o políticas que sean favorables para hacerlo “formal”; un acuerdo de desempeño basado en el aprendizaje y la confianza mutua, ante la complejidad de medir el real desempeño en una actividad o política.

⁶ Estos criterios fueron elaborados en una reunión de trabajo para un proyecto conjunto, por el Dr. Sergio López y el Dr. Mauricio Merino, investigadores del CIDE.

Bibliografía

- Anderson, F. (1962), “A Structuronomic Conception of Behavior: Individual and Collective”, en *Journal of Abnormal and Social Psychology*, N° 64, Washington, pp. 3-30.
- Ayala, J. (1999), *Instituciones y economía*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bachrach, P. y Baratz, M. (1963), “Two Faces of Power”, en *American Political Science Review*, N° 56, Los Angeles, pp. 947-952.
- Brunsson, N. y Olsen, J. (1993), *The Reforming Organization*, Bergen, Fagbokforlaget.
- Clegg, Stewart (1989), *Frameworks of Power*, London, Sage.
- Crozier, Michael y Friedberg, Erhard (1989), *El actor y el sistema*, México, Alianza.
- Douglas, M. (1986), *How Institutions Think*, Syracuse, Syracuse University Press.
- Downs, A. (1967), *Inside Bureaucracy*, Boston, Rand Corporation.
- Furubotn, E. y Richter, R. (2000), *Institutions and Economic Theory: the Contribution of the New Institutional Economics*, Michigan, University of Michigan Press.
- Hood, C. y Jackson, M. (1991), *Administrative Argument*, London, Dartmouth Publishing Group.
- Juárez, V. (2006), Análisis de las percepciones sobre instituciones, corrupción y transparencia: una perspectiva desde la función pública de México. Tesis de maestría, México, mimeo.
- Jütting, J. (2003), “Institutions and Development: a Critical Review”, Paris, OECD (Working Paper; N° 210).
- Knott, J. y Miller, G. (1987), *Reforming Bureaucracy: the Politics of Institutional Choice*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- López-Ayllon, S. ...[et al] (2005), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- _____ (2006), “Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Lukes, S. (1974), *Poder: un enfoque radical*, México, Siglo XXI.
- Majone, G. (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México,

Fondo de Cultura Económica.

- March, J. y Olsen, J. (1989), *Rediscovering Institutions*, New York, Free Press.
- Marschak, J. (1954), "Towards an Economic Theory of Organization and Information", en *Decisions Process*, R. M. Thrall, C. H. Combs y R. L. Davis (eds.), New York, John Wiley and Sons.
- Ménard, C. (2000), *Institutions, Contracts and Organizations: Perspectives from New Institutional Economics*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Moe, T. (1984), "The New Economics of Organization", en *American Journal of Political Science*, Vol. 28 N° 4, Dallas, pp. 739-777.
- Niskanen, W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton.
- North, D. (2005), *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton, Princeton University Press.
- Olson, M. (1992), *La lógica de la acción colectiva*, México, Limusa.
- Ostrom, V. (1973), *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Tuscaloosa, Alabama University Press.
- Poundstone, W. (1992), *Prisoner's Dilemma*, New York, Anchor Books.
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1984), *Implementation*, Berkeley, University of California Press.
- Samuelson, P. (1948), *Economics*, New York, Mc Graw Hill.
- Scott, R. (2001), *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks, Sage.
- Selznick, P. (1984), *TVA and the Grass-Roots: a Study on Politics and Organization*, Berkeley, University of California Press.
- Simon, H. (1947), *El comportamiento administrativo*, Buenos Aires, Aguilar.
- _____ (1983), *Reason in Human Affairs*, Stanford, Stanford University Press.
- _____ (1991), "Organizations and Markets", en *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5 N° 2, Pittsburgh, pp. 25-44.
- Stiglitz, J. (1999), *On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: the Role of Transparency in Public Life*, Oxford, Oxford Amnesty Lecture.
- _____ (2000), "The Contribution of the Economics of Information to the Twentieth Century Economics", en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 115 N° 4, Cambridge, pp. 1441-1478.
- _____ (2001), *Information and the Change in the Paradigm in Economics*, New York, Prize Lecture.
- Weick, Karl (2000), *Making Sense of Organization*, Oxford, Blackwell.
- Williamson, O. (1991), *Mercados y jerarquías*, México, Fondo de Cultura Económica.

Los rendimientos de los mecanismos de participación: propuesta de sistema de evaluación y aplicación al caso de los Presupuestos Participativos

Clemente J. Navarro

No sería muy atrevido decir que actualmente existe un diagnóstico compartido, o cuando menos una preocupación extendida, acerca de la calidad de los sistemas democráticos. Ante ello vienen surgiendo diversos ejercicios de profundización democrática mediante procesos y mecanismos que permitan la participación efectiva de la ciudadanía en las decisiones públicas. Las iniciativas son numerosas y diversas, desde las más clásicas, como el referéndum o los consejos consultivos territoriales y sectoriales, a las más novedosas que apuntan hacia un ejercicio participativo de carácter deliberativo, tales como los Jurados Ciudadanos, Núcleos de Intervención Participativa, Consejos Ciudadanos o los Presupuestos Participativos.

Con independencia de su diseño institucional, unos y otros comparten el hecho de tender un ‘puente participativo’ entre autoridades públicas y ciudadanía, a lo que subyace, si se permite la expresión, una ‘gran promesa’, como es la de mejorar la calidad de los sistemas democráticos, o cuando menos, acercar los ciudadanos a la esfera pública. En buena medida ésta es la justificación normativa de su desarrollo. La reflexión sobre ellos se ha orientado desde esta perspectiva, o desde su práctica (la forma de hacerlos viables), o bien, aunque menos, sobre qué factores explican su desarrollo. Si la literatura sobre el ‘por qué debería tenderse’ el ‘puente participativo’ y la referida a su ‘construcción práctica’ es extensa, lo es menos sobre el ‘por qué se tiende’ el puente, y aun menos en lo que se refiere a su evaluación, esto es, la medida en que cumple con la ‘promesa’ que a él subyace.

Este trabajo pretende llamar la atención sobre la necesidad de avanzar desde las perspectivas normativa (por qué se debe), analítica (por qué/dónde se hace) y práctica (cómo se hace), hacia una perspectiva evaluativa sobre los ejercicios de profundización democrática que se vienen realizando. También se aspira a presentar orientaciones básicas acerca de cómo hacer tales ejercicios evaluativos. Ambas cuestiones se abordan en el primer apartado. Los otros presentan un ejercicio práctico de evaluación. En concreto, el segundo presenta una propuesta metodológica para evaluar los rendimientos participativos o movilizados de cualquier mecanismo de participación ciudadana (MPC en adelante). El tercero aplica la propuesta al caso de los Presupuestos Participativos en Córdoba (España), mostrando sus resultados. El cuarto y último trata de concluir haciendo un balance de lo expuesto anteriormente.

1. El ‘puente democrático participativo’: sobre sus promesas y la necesidad de rendir cuentas

En buena medida la aparición y extensión de iniciativas de participación de la ciudadanía, diferentes al ‘puente democrático representativo’ que suponen las consultas electorales, responde al consenso acerca de un diagnóstico no muy halagüeño sobre el funcionamiento y vitalidad de los sistemas democráticos contemporáneos. Aunque la bibliografía al respecto es muy extensa, a grandes rasgos, los argumentos o ‘males’ de las *politeyas* representativas pudieran resumirse como sigue¹:

- Déficit democrático: las decisiones públicas son tomadas sin considerar adecuadamente las necesidades y demandas de la ciudadanía.
- Desafección política: quizás por lo anterior, se produce un progresivo alejamiento y desconfianza de la ciudadanía hacia la política y sus actores principales, así como diferencias sustantivas en la capacidad de debatir y actuar en la esfera pública en razón de la existencia y persistencia de grandes desigualdades socio-económicas.
- Crisis participativa: el alejamiento se manifiesta asimismo en niveles muy bajos de participación en los comicios electorales, vía principal de participación política por parte de la ciudadanía.

Ante ello, los diversos MPC aparecen como vías por las que tratar de mejorar el estado de las democracias representativas en todos o algunos de sus males. En ello consiste su ‘gran promesa’, pero también cabría derivar de ahí cuáles pudieran ser sus efectos o rendimientos.

Así, los MPC pueden presentar rendimientos procedimentales, esto es, una mejora en los procesos políticos que subyacen a la toma de decisiones públicas, mejorando su representatividad, desarrollando procesos de deliberación pública y garantizando la igualdad de influencia en la toma de decisión final. Pero ello, con el objeto de que tales decisiones sean más responsivas respecto a las demandas y necesidades de la ciudadanía; esto es, que haya una incorporación real de la decisión en la actuación pública en la forma de políticas, servicios o iniciativas, así como que la ejecución de éstas responda a lo decidido; aspectos ambos que dan cuenta de la ‘eficacia decisoria’ a la que dan lugar los MPC.

Ahora bien, además de estos rendimientos que darían lugar a una mejora del déficit democrático, los MPC entrañan ‘promesas cívicas y participativas’, esto es, la participación en ellos daría lugar a más y mejores ciudadanos, más capacitados para opinar, debatir y actuar respecto a los asuntos públicos; si se quiere, ciudadanos más empoderados en sus habilidades y actitudes cívicas. También, en parte como consecuencia de ello, una mayor implicación política a través de asociaciones o mediante el involucramiento en diferentes modalidades de participación política (contacto con autoridades, manifestaciones, ...). De aquí, cabría derivar un conjunto mínimo, que no pretende ser exhaustivo, de potenciales rendimientos de los MPC, tal y como se presentan en la Tabla N° 1.

Tabla N° 1
Los rendimientos potenciales del puente participativo

Diagnóstico	Rendimientos o efectos		Criterio
Déficit democrático	1. PROCEDIMENTALES (decisiones participadas)	Representatividad	Inclusión.
		Deliberación pública	Control agenda. Comprensión ilustrada. Participación efectiva.
		Capacidad decisión	Igualdad. Voto.
	2. EFICACIA DECISORIA (decisiones adecuadas e influyentes)	Inclusión en agenda pública	Conversión en acción pública.
		Adecuación implementación	Grado/calidad cumplimiento.
	Desafección política	3. CÍVICOS o EDUCATIVOS (ciudadanos más capacitados)	Competencias cívicas
Virtudes cívicas			Confianza institucional. Apego político. Eficacia interna.
Crisis participativa	4. PARTICIPATIVOS (ciudadanos más activos)	Movilización	Participación en MPC.
		Participación social	Nuevos asociados.
		Activismo político	Nuevos participantes.

Fuente: Elaboración propia.

Así pues, ‘decisiones participadas’, ‘adecuadas e influyentes’, así como ‘nuevos y mejores ciudadanos’, pudieran considerarse las grandes promesas de los MPC. Ahora bien, cabría preguntarse: ¿cuán participadas?, ¿cómo influyentes? o ¿cuántos nuevos ciudadanos y ciudadanas? En gran medida, estas preguntas suponen orientar el análisis de los rendimientos de los MPC desde una perspectiva axiomática a otra de diagnóstico; o si se quiere, plantear la necesidad de establecer criterios o patrones de comparación desde los que evaluar el desempeño de los MPC. Esto último significa, sobre todo,

establecer qué consideramos ‘éxito’ en la aplicación o desarrollo de un MPC. Se trata, pues, de un necesario ejercicio de contextualización de las grandes promesas de los MPC para hacerlas promesas realistas.

Este ejercicio pasa por considerar cuando menos dos cuestiones. Por un lado, la medida en que antes o en ámbitos diferentes a donde se aplica el MPC las decisiones eran/son participadas, adecuadas e influyentes, así como también la medida en que la ciudadanía a la que se ofrece oportunidades de participación está empoderada y de qué forma. La ausencia de patrones de comparación hace difícil, sino imposible, el poder emitir juicios acerca del éxito de las iniciativas, y no sólo en general, sino en relación con la situación que se pretende cambiar. Esto supone que es necesario distinguir entre ‘rendimientos brutos’ y ‘rendimientos netos’ de las iniciativas, esto es, entre el efecto que poseen en sí mismas las experiencias participativas que se derivan de la aplicación de algún MPC, así como el que poseen en relación con patrones de comparación específicos. Así, por ejemplo, el hecho de que 5% de la población participe en un MPC es un rendimiento bruto, quizás, considerable; pero si de los que participan, 70% ya lo ha hecho anteriormente o lo suele hacer por otras vías, los rendimientos netos son ciertamente menores (sólo el 30% del 5% de la ciudadanía). Ahora bien, si el objeto es hacer participar en decisiones públicas a ciudadanos que antes no lo hacían -directa o indirectamente- de ninguna forma, el rendimiento neto es mayor, y nada despreciable. Si se quiere se ha alcanzado un mayor nivel de éxito.

Por otro lado, el ejercicio de contextualización se refiere a la propia naturaleza del puente participativo que se tiende. Cada MPC, o incluso cada aplicación de un mismo MPC, supone una solución o diseño institucional concreto para el puente participativo. Por tanto, no cabe esperar un mismo nivel de rendimiento en distintos MPC o diferentes aplicaciones del mismo. Por otra parte, no todos los MPC se orientan a todos o a los mismos tipos de rendimiento. Así, un consejo consultivo, quizás, pudiera dar lugar a decisiones adecuadas e influyentes, e incluso garantizar decisiones participadas, al menos, entre las asociaciones de un municipio, pero sería mucho pedir que dé lugar a sensibles rendimientos cívicos o participativos entre la población en general. Estos, en cambio, serían los que, fundamentalmente, persigue la aplicación de las Encuestas Deliberativas, pero sería ilógico utilizar como criterio la representatividad dado su diseño (selección aleatoria de un pequeño grupo de ciudadanos), y mucho menos su capacidad movilizadora o visibles rendimientos participativos.

Se trata, pues, de delimitar adecuadamente, con realismo (al contexto) y propiedad (al tipo de MPC), patrones de comparación para desarrollar un ejercicio evaluativo que permita conocer sus rendimientos, qué tipos (procedimentales y/o sustantivos) y de qué naturaleza (brutos y netos). O en otros términos, se trata de concretar las ‘grandes promesas’ del puente participativo en ‘promesas realistas’ en cada una de sus elaboraciones prácticas concretas (MPC concretos en contextos concretos). Para ello, y, como orientaciones básicas, un ejercicio evaluativo sobre la aplicación de un MPC debería considerar, al menos, los aspectos que se señalan en la Tabla N° 2.

Tabla N° 2
Orientaciones básicas a considerar en ejercicios evaluativos de MPC

1) Tipos de rendimientos	<ul style="list-style-type: none"> · procedimentales, · eficacia decisional, · cívicos, · participativos.
2) Patrones de comparación: establecer qué se considerará éxito, atendiendo para ello a	<ul style="list-style-type: none"> · el contexto en el que se desarrolla el MPC, · la naturaleza o diseño institucional del MPC.
3) Distinguir entre rendimientos	<ul style="list-style-type: none"> · brutos, · netos.

Fuente: elaboración propia.

2. Propuesta de un sistema simple de evaluación

Más arriba se ha planteado una reflexión genérica acerca de los fundamentos y orientaciones prácticas sobre la evaluación de experiencias participativas a través del uso de MPC. En este sentido, una orientación básica en el diseño de estos sistemas ha de consistir en que deben ser simples en cuanto a su concepción, las operaciones a realizar y, sobre todo, su presentación e interpretación, de manera que pueda darse una ‘evaluación pluralista’, esto es, que los propios participantes puedan participar, cuando menos, en la discusión de los resultados que se obtengan. Además, tal y como se ha indicado más arriba, uno de los elementos u orientaciones principales es la necesidad de establecer patrones de comparación cuando se pasa de una perspectiva axiomática a otra de diagnóstico, en donde uno de los objetivos debe ser posibilitar el establecimiento de propuestas de mejora por los propios participantes. Es por ello que el sistema de evaluación a utilizar debe garantizar el desarrollo de comparaciones, por ejemplo, con aplicaciones anteriores del MPC o su desarrollo en otros contextos (barrios, ciudades, área de política pública,...). En suma, el diseño de indicadores debe ser económico, simple y sistemático para permitir análisis comparativos tanto por los encargados de la aplicación del MPC como por parte de los propios participantes.

Partiendo de estas premisas, ¿cómo realizar el ejercicio de evaluación? La propuesta, que se desarrollaría en tres fases, se presenta de forma conjunta en el Gráfico N° 1. En la *primera fase* debería establecerse *qué se considera o considerará éxito del proceso participativo*. Para ello es necesario explicitar cuál es la población-objetivo, qué se considerará participación (en qué organismo, momento, de qué forma,...) y especificar patrones de comparación específicos y operacionalizables que permitan elaborar indicadores de rendimiento -tanto brutos como netos. Así, por ejemplo, respecto al primero, puede considerarse la aplicación del mismo proceso o MPC en otro momento previo o en otro contexto (barrio, ciudad, ...). Respecto al segundo, el grado de implicación en una aplicación previa del mismo MPC, en otro mecanismo, contexto o en otras modalidades de participación, como la pertenencia asociativa o el activismo político. De modo genérico, para ilustrar el uso de la propuesta, se tomará como referente de comparación una aplicación previa del MPC.

Gráfico N° 1

Sistema de evaluación de rendimientos y efectos movilizadores de un MPC

Fase I. ¿Qué se considera éxito?

- ¿Quién se pretende que participe?: población-objetivo.
- ¿Cómo se pretende que participe?: en qué proceso, órgano, momento,...
- Establecimiento (participativo) patrones de comparación:
 - Rendimientos brutos: aplicación actual vs. otras aplicaciones
 - Rendimientos netos: aplicación actual vs. aplicación previa

Fase II. Tabla de rendimientos movilizadores y ciudadanía

% sobre total de la población-objetivo		Participación en aplicación actual de MPC		Total
		No	Si	
Patrón comparación (Partición en aplicación previa de MPC)	No	(1) SIN RENDIMIENTO NETO (Apáticos o no movilizados)	(4) RENDIMIENTO NETO 'POSITIVO' (movilizados o nuevos participativos)	Movilizados previamente
	Si	(2) RENDIMIENTO NETO 'NEGATIVO' (desmovilizados)	(3) RENDIMIENTO NETO 'NEUTRO' (Participativos, pero no movilizados)	No movilizados previamente
Total		(b) No movilizados por el MPC	(a) RENDIMIENTO BRUTO (capacidad bruta de movilización)	Total población-objetivo

Fase III. Indicadores de rendimiento movilizador

Indicador	Rendimiento	Usar porcentajes	Diferencia de porcentajes entre:	
			% población-objetivo que participa	% población-objetivo que no participa
Capacidad movilizadora	Bruto	Sobre el total población-objetivo	% población-objetivo que participa	% población-objetivo que no participa
Efecto movilizador	Neto	Horizontales	% no participa previamente, ahora participa (casilla rendimientos neutros)	% participa previamente, ahora no participa (casilla rendimientos netos positivos)

Fase III. Cuadro de mandos

Indicadores		Patrones de comparación			
		Participación anterior en el MPC	Otro MPC	Otro contexto	Diferentes rasgos socio-demográficos o socio-políticos
	Apáticos (%)				
	Desmovilizados (%)				
	Participativos (%)				
	Movilizados (%)				
	Total (n=....) (%)				
Rendimientos	Bruto: Capacidad movilizadora				
	Neto: efecto movilizador				

Es de destacar aquí que el establecimiento de los patrones de comparación es un elemento central del proceso evaluativo, y ello tanto por razones ‘técnicas’ como, sobre todo, por razones que tienen que ver con el propio proceso participativo. Las primeras, por que se trata de los referentes sobre los que se evaluarán -observará, mediarán- los rendimientos; la segunda, porque es a partir de ellos que se realizarán los ‘juicios críticos’ o evaluativos acerca de los resultados del proceso participativo. De ahí se deriva que los patrones de comparación debieran establecerse también de forma participativa, así como en la fase previa al desarrollo o aplicación del MPC.

La *segunda fase* consiste en la elaboración de la ‘*tabla de rendimientos y ciudadanía*’ mediante el cruce de dos características, a saber: la distribución de la población-objetivo en cuanto a su participación -o no- en una aplicación previa del MPC, como patrón de comparación, en filas; y su distribución al respecto en la aplicación del MPC objeto de evaluación, en columnas. Aquí se calcularían los porcentajes sobre el total de la población-objetivo.

Los marginales inferiores de la tabla dan cuenta del rendimiento bruto del MPC, esto es, la capacidad que ha tenido para movilizar a la población-objetivo (en concreto, la casilla “a”). Cada una de las casillas interiores muestra diferentes tipos de rendimientos netos, y con ello, sobre todo, *diferentes tipos de ciudadanía respecto al MPC*. En concreto, la casilla (1) daría cuenta de la ausencia de rendimientos (ni han participado antes, ni participan), se trataría de ciudadanos apáticos, no participativos. La casilla (2) daría cuenta de rendimientos negativos (participaron, pero no participan), se trataría, pues, de ciudadanía desmovilizada. La casilla (3) daría cuenta de ciudadanos participativos (participaron y participan), pero serían rendimientos neutros, pues el MPC no moviliza a población-objetiva previamente no movilizada. Por último, la casilla (4) daría cuenta de rendimientos netos positivos (no participaban, pero ahora participan), se trataría, pues, de ciudadanos movilizados por el MPC -o su actual aplicación.

Estos cinco porcentajes (4 casillas y marginal) ya permitirían evaluar los rendimientos del MPC bajo consideración, así como realizar comparaciones. La cuestión aquí sería: ¿cómo se distribuye la población-objetivo entre los cuatro tipos?, ¿qué diferencias existen respecto al patrón o patrones de comparación establecidos? La presentación de los resultados (una distribución de porcentajes) es clara y su interpretación sencilla, pudiéndose representar gráficamente.

No obstante, cabe analizar y presentar de forma aun más simple y sintética el ejercicio evaluativo mediante la elaboración de indicadores sobre el rendimiento del MPC en términos de capacidad y efecto movilizadores. Esta sería la *tercera fase*. Para ello deben calcularse los porcentajes en la tabla de rendimientos en sentido horizontal (haciendo igual a 100 el total de las categorías de participación previa). Se elaborarían *dos indicadores: de capacidad movilizadora bruta y de efecto movilizador neto del MPC*. El primero sería el de rendimiento bruto antes comentado, esto es, porcentaje de población que participa sobre el total de la población-objetivo. El segundo sería la resta del porcentaje horizontal de la casilla (4) menos el de la casilla (3), mostrando así la diferencia de proporciones en la participación actual entre aquellos que no lo hacían y lo hacían previamente. Si su valor es igual a cero (0), debe interpretarse como la ausencia de efecto movilizador; si es positivo, su existencia es mayor según cuanto sea su magnitud, hasta su máximo (valor 100); si es negativo, hay un efecto movilizador negativo, pues, en comparación, participan más lo que ya lo hacían que los que no lo hacían antes - hasta un máximo de 100².

Por último, a efectos de presentación, podría elaborarse un ‘Cuadro de mandos’ en donde se reflejasen los valores alcanzados para cada uno de los indicadores elaborados, así como unas breves instrucciones sobre cómo interpretar los indicadores incluidos. En concreto, serían los que se muestran en el Gráfico N° 1. Sin duda, el sistema podría aplicarse a diferentes patrones de comparación, como partes concretas de la población-objetivo definida por diferentes rasgos: el género, el barrio de residencia, la edad, etc., en función del interés del ejercicio evaluativo, pudiendo así comparar distintos rendimientos para distintos sectores de población. Más en general, el patrón de comparación puede ser

cualquiera, su introducción se daría como variable a considerar en la fila de la tabla de rendimientos y ciudadanía.

Sobre el diseño de la evaluación y la selección de observaciones

El sistema presentado no agota las formas o vías por las que dar cuenta del rendimiento de los MPC; se trata de una propuesta mínima y simple. En general, la aplicación de la propuesta debiera considerarse como una evidencia más a considerar en un proceso de evaluación de un MPC, una vía de acercamiento al conocimiento de los resultados esperados -las promesas- del puente participativo que se tiende al aplicar un proceso o MPC. Por supuesto, como en otros procesos evaluativos, debe combinarse este acercamiento mediante el uso de otros enfoques y técnicas³.

Ahora bien, con independencia del enfoque, es crucial considerar el diseño por el que se recopilan los datos necesarios para realizar el ejercicio evaluativo y, principalmente, cómo se seleccionan los casos. A este respecto cabría referirse, al menos, a cuatro posibilidades, a las que denominaremos: de participantes; de participantes antes-después; de población-objetivo; y de población-objetivo antes-después.

La opción del ‘diseño de participantes’, que es el sistema más extendido cuando trata de realizarse un ejercicio evaluativo de los MPC, consiste en considerar únicamente a quienes participan en el MPC -o una muestra de éstos- en un momento del tiempo, normalmente de forma retrospectiva. Este diseño no permite conocer el conjunto de ciudadanos ‘desmovilizados’, pues no estarán aquellos que participaron y ahora no lo hacen (casilla 2 de la tabla de rendimiento y ciudadanía). Esto implica, sobre todo, la imposibilidad de conocer el rendimiento neto o efecto movilizador del MPC⁴. En general, este diseño sólo capacitaría para dar cuenta de efectos brutos, y no para todos los tipos de rendimiento, y ello, por la falta de referentes de comparación. Puede ser válido para conocer los rendimientos brutos en cuanto a los aspectos procedimentales y la eficacia decisoria, pero sería del todo imposible conocer los rendimientos cívicos y participativos, a excepción de la capacidad bruta de movilización.

Evidentemente, observaciones repetidas de los participantes en momentos diferentes de tiempo (por ejemplo, al inicio y al final de la aplicación del MPC), permitirían conocer tanto rendimientos brutos como rendimientos netos, y para todos los aspectos o tipos de rendimiento. Ahora bien, al igual que en el diseño anterior, los rendimientos se conocerían sólo entre los participantes, o sea se trataría de los efectos del MPC sobre éstos, no sobre la población-objetivo. No cabe suponer que se trata de efectos sobre esta última en su conjunto porque los participantes pueden no ser una parte representativa de ésta, a no ser que la selección sea aleatoria, pudiendo generalizar los resultados a toda la población-objetivo bajo este supuesto⁵.

Esta debilidad puede remediarse si el diseño considera el conjunto de la población-objetivo -o una muestra de ésta. Ahora bien, evidentemente, si se hace una sola observación, no pueden medirse cambios, por ejemplo en la confianza en las autoridades públicas, debidos a la participación en el proceso, a no ser que (a) se pregunte y deba recordarse una situación previa, o bien (b) se controle el efecto de cualquier circunstancia que pueda afectar los rendimientos⁶. La solución (a) puede ser válida para comportamientos -rendimientos participativos-, pero lo es mucho menos para actitudes -rendimientos cívicos-, porque puede darse un efecto ‘maduración’ por el propio MPC. La solución (b) supone un ‘como si’, esto es, cómo sería si antes, por ejemplo, se confiara poco o mucho en las autoridades públicas, o si fueran miembros activos o no de una asociación.

Para poder prescindir de este razonamiento ‘como si’ o evitar el efecto de maduración, lo conveniente sería hacer dos mediciones sobre la población-objetivo en su conjunto. Éste sería, de entre los comentados, el diseño más adecuado para dar cuenta de los rendimientos de los MPC, pero tiene, en cambio, el inconveniente de que no sólo es el menos económico de los cuatro, sino que es en general muy costoso.

Tabla N° 3
Los diseños para evaluar rendimientos de MPC (ejemplos)

Características de diseño		De participantes	De participantes antes-después	Población-objetivo	Población-objetivo antes-después
Observaciones		Una	Al menos dos	Una	Al menos dos
Considera efectos del MPC sobre		Participantes		Población-objetivo	
Ventajas e inconvenientes	Económico	+	+	-	--
	Efectivo	--	+	+	++
Adecuado para conocer...		Rendimientos procedimentales del MPC	Rendimientos del MPC sobre participantes	Rendimientos de MPC sobre población-objetivo	Rendimientos de MPC sobre población-objetivo
Capacidad medir					
1. PROCEDIMENTALES	Representatividad	+	+	+	+
	Deliberación pública	+	+	+	+
	Capacidad decisión	+	+	+	+
2. EFICACIA DECISORIA	Inclusión en agenda pública	+	+	+	+
	Adecuación implementación	+	+	+	+
3. CÍVICOS o EDUCATIVOS	Competencias/virtudes cívicas	-	+/-	+/-	+
4. PARTICIPATIVOS	Movilización	+	+/-	+/-	+
	Participación social	-	+/-	+/-	+
	Activismo político	-	+/-	+/-	+

Nota: los signos significan que el diseño es más o menos adecuado para medir
 -: sólo brutos;
 +/-: brutos y netos de forma limitada (sólo participantes o lógica 'como si');
 +: brutos y netos adecuadamente.

Con lo indicado no se ha pretendido repasar todas las posibilidades en el diseño a la hora de afrontar la evaluación de los rendimientos de los MPC, sino llamar la atención sobre la importancia de considerar este asunto, de manera que se conozcan las potencialidades y limitaciones del ejercicio evaluativo que se realiza. Conocer el número y características de los participantes nos permite conocer su capacidad bruta de movilización y, comparando con los rasgos de la población-objetivo, su representatividad, pero no sus promesas sustantivas -empoderamiento cívico y participativo⁷. También estos ejemplos pueden ayudarnos a entender por qué en general la literatura existente suele centrarse y aportar evidencias principalmente sobre los rendimientos procedimentales de los MPC; es simple y, sobre todo, menos costoso obtener y tener acceso a la información necesaria para ello.

3. Aplicación práctica de la propuesta: el ejemplo de los rendimientos movilizados de los Presupuestos Participativos

El objetivo empírico de este trabajo es ejemplificar el uso de la propuesta realizada mediante su aplicación práctica a un caso. En concreto, se analizarán los rendimientos participativos de los

Presupuestos Participativos, y en particular, los desarrollados en la ciudad de Córdoba (España). En general, este MPC, frente a otros, como los Consejos o Jurados Ciudadanos, además de deliberativo, adopta un carácter abierto y extensivo. Aunque existe cierta variabilidad en su diseño y en la forma en que se aplican en cada experiencia concreta, en general, están abiertos a la participación de la ciudadanía con independencia de su pertenencia a cualquier organización política o civil y sin mediar una invitación expresa previa (Allegetti y Herzberg, 2004; Sintomer, 2005; Baiocchi, 2001; Fung y Wright, 2001; Fernández y Somotomayor, 2003). Ello implica que suponen un ‘caso ejemplar’ para medir su impacto o rendimientos en la ciudadanía en su conjunto, pues toda ella es su población-objetivo.

El caso de Córdoba (España), en particular, es ejemplar por cuanto su orientación explícita es involucrar a los ciudadanos individualmente, sin previa filiación asociativa. Más concretamente, los Presupuestos Participativos se ponen en marcha por primera vez en 2001, y al menos en parte, para diversificar la oferta de oportunidades de participación que ofrecía el municipio a la ciudadanía⁸. Ésta estaba centrada en organismos de representación asociativa, en donde predominan las asociaciones vecinales, como los Consejos de Distrito y el Consejo del Movimiento Ciudadano. Así, los Presupuestos Participativos son una posibilidad más de participación ciudadana, pero especialmente entre aquellos que no necesariamente lo hacían a través de asociaciones.

Para ello, el instrumento central es el de las ‘asambleas de barrio y de distrito’, en las que los ciudadanos pueden participar para presentar propuestas a desarrollar, coordinadas por los integrantes de las Mesas de Distrito, de las que forman parte representantes de asociaciones. La asamblea constituye el momento de participación universal, abierta y deliberativa más cercano a la ciudadanía⁹. Por tanto, cabría ver en la participación en las asambleas una forma para conocer su rendimiento participativo.

En el marco de una investigación sobre ‘Participación, descentralización y políticas urbanas’, se realizó en 2004 un estudio mediante encuestas entre residentes de la ciudad de Córdoba de 16 o más años, en donde se incluyó una pregunta relativa al hecho de haber participado en asambleas de los Presupuestos Participativos. Ello ofrece la posibilidad de analizar el grado de implicación de la ciudadanía en los Presupuestos Participativos, así como en otras actividades participativas. A partir de aquí cabe aplicar la propuesta antes presentada, considerando la oportunidad y límites de este tipo de diseño, tal y como se ha indicado más arriba¹⁰.

La aplicación empírica de la propuesta: calculando los indicadores

En atención a lo expuesto, ¿qué será éxito en estos Presupuestos Participativos? Cabría considerar que la participación de la ciudadanía individualmente en el proceso y, sobre todo, aquella que no tiene filiación o activismo asociativo previo. De ello se derivaría que la población-objetivo para dar cuenta del rendimiento bruto de los PPs sería la población cordobesa en su conjunto, mientras que la población-objetivo para conocer los rendimientos netos sería aquella que no ocupa un cargo en una asociación o, cuando menos, no desarrolla un activo papel en ellas. Así pues, el éxito se daría cuando estas poblaciones objetivos participan en las asambleas de los PPs, habida cuenta de que éstas son la vía abierta para la participación universal frente a la participación con base representativa (mesas de distrito o mesa de apoyo y seguimiento). Para conocer este tipo de rendimiento, el diseño -encuesta representativa de la población de la ciudad- puede ser considerado oportuno en tanto que la situación de miembro activo de una asociación es previa a la participación en una asamblea de los PPs.

Fijados los términos de lo que se considerará “éxito” en este análisis, cabe pasar a la segunda fase y elaborar la tabla de rendimiento y ciudadanía; sus resultados empíricos se presentan en la Tabla N° 4, resultado de cruzar la población que señala ser miembro activo -o no- de una asociación de cualquier tipo y el hecho de haber asistido -o no- a una asamblea de los PPs¹¹.

Tabla N° 4
Tabla de rendimientos y ciudadanía del Presupuesto Participativo de Córdoba (2004)

% sobre total de la población en su conjunto		Participación en asamblea de Presupuestos Participativos		Total
		No	Sí	
¿Miembro activo de alguna asociación?	No	Apáticos (86,8%)	Movilizados (1,5%)	88,3% (1.321)
	Sí	Desmovilizados (10,4%)	Participativos (1,3%)	11,7% (175)
Total		97,2% (1.454)	2,8% (42)	100,0% (1.496)

Fuente: encuesta a ciudadanía (2004).

Puede apreciarse que el rendimiento bruto es de cerca del 3%, lo que supone un nivel común a otras experiencias, que en general se sitúan entre el 1% y el 4% de la población de otros municipios donde se han aplicado los PPs (Carvalho ...[et al], 2002). Si se atiende a los rendimientos netos (casillas interiores), puede apreciarse que, en general, son bajos: los ciudadanos 'apáticos' con respecto a los PPs suponen casi el 87% del total; los participativos y los movilizados, poco más del 1%, y por último, los desmovilizados suponen alrededor del 10%. En concreto, los PPs sólo logran movilizar al 1,5% de la población que declara no estar vinculada activamente a asociaciones, que supone la mitad del total de los que declaran haber participado en asambleas de los PPs. No obstante, es de destacar que es mayor el porcentaje de desmovilizados, por lo que cabe ver aquí cierto logro o éxito, pues significa que ser un miembro activo de una asociación no implica, directamente, participación en las asambleas de los PPs.

La aplicación de la tercera fase supone la elaboración de los indicadores de capacidad y efecto movilizadores, para lo que se recalculan los porcentajes de la tabla de rendimientos haciendo 100% el total de cada una de las categorías del patrón de comparación (en las filas), tal y como se muestra en la Tabla N° 5. El indicador del efecto movilizador neto, calculado mediante la resta de la casilla (4) menos la casilla (3), da cuenta de un efecto negativo de 9,2 puntos porcentuales; esto es, en comparación con aquellos que declaran ser miembros activos de una asociación, los que no lo son se movilizan 10 veces menos.

Tabla N° 5
Capacidad de movilización de los Presupuestos Participativos en Córdoba (2004)

% horizontales		Participación en asamblea de Presupuestos Participativos		Total
		No	Si	
¿Miembro activo de alguna asociación?	No	98,3% (1)	1,7% (4)	100,0% (1.321)
	Sí	89,1% (2)	10,9% (3)	100,0% (175)
Total		97,2% (1.454)	2,8% (42)	100,0% (1.496)

Fuente: encuesta a ciudadanía (2004).

Muy sucintamente, de la aplicación del sistema de evaluación propuesto cabría concluir que mientras que el rendimiento bruto de los PPs es el común a otras experiencias, su rendimiento neto es bajo en relación con lo que se considera éxito por el propio PP, pues son movilizados (participan en las asambleas), en mayor medida, los miembros activos de asociaciones que los que no lo son -miembros o no de asociaciones. No obstante, este 'juicio de valor' sobre el efecto movilizador tiende a ser axiomático más que de diagnóstico, pues para ello sería conveniente establecer como patrón de

comparación otras aplicaciones de los PPs en la misma ciudad o el efecto movilizador de su aplicación en otras ciudades, donde las evidencias existentes apuntan a una mayor participación de miembros de asociaciones que de ciudadanos que no participan en ellas¹².

Introduciendo nuevos patrones de comparación: asociaciones y territorio

La introducción de otros patrones permite ilustrar el uso de la cuarta fase de la propuesta -el cuadro de mandos-, así como el desarrollo de análisis comparativo. Para ello, tomaremos como patrón de comparación distintas zonas de la ciudad, diferenciadas por el estatus socio-económico de sus habitantes; en concreto, distritos de estatus medio-alto y distritos de estatus medio-bajo¹³.

En el cuadro de mandos (Tabla N° 6) puede apreciarse que el efecto movilizador de los PPs es más alto entre la población de distritos de estatus medio-bajo que entre la de estatus medio-alto (casi el doble, -12 frente a -7). Ello indicaría que los PPs logran mayor éxito, esto es, incorporan a ‘nuevos ciudadanos’ no implicados activamente en asociaciones en las zonas de la ciudad con población con menor estatus socio-económico; o sea, contextos en donde la ciudadanía cuenta con menos recursos para la implicación en la esfera pública.

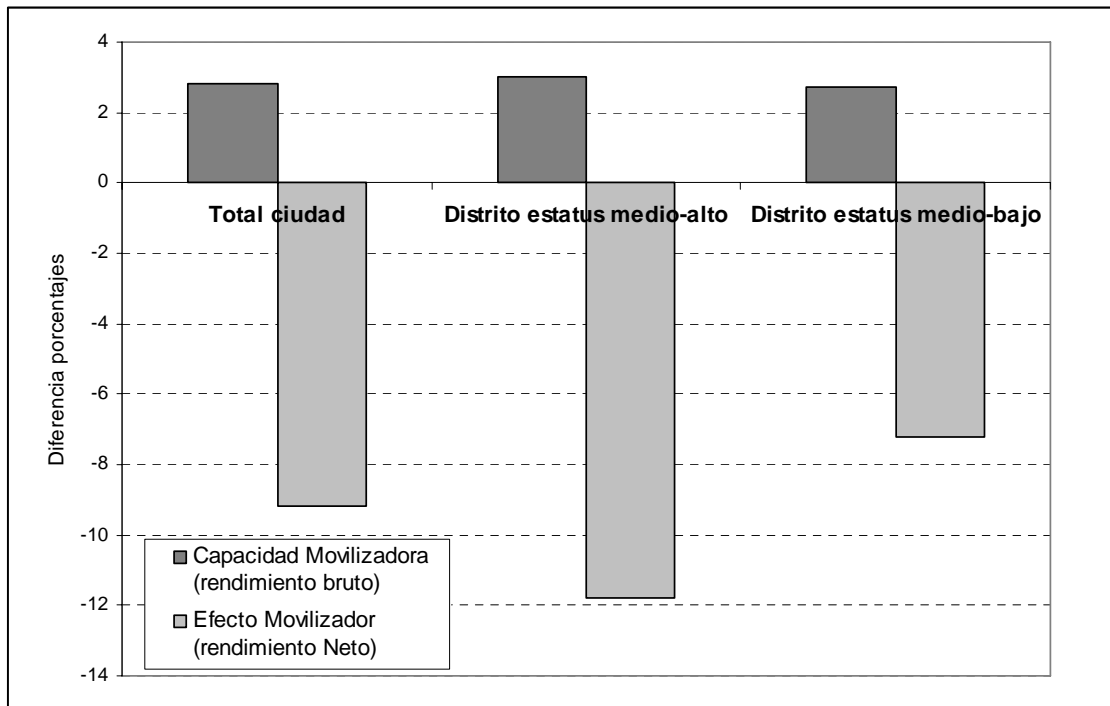
Tabla N° 6
‘Cuadro de mando’ sobre rendimientos movilizadores y territorio en los Presupuestos Participativos de Córdoba (2004)

Indicadores		Patrones de comparación: asociaciones y tipo de distrito		
		Total	Medio-alto	Medio-bajo
Tipos de ciudadanía	Apáticos (%)	86,8%	85,5	87,6
	Desmovilizados (%)	10,4%	11,6	9,7
	Participativos (%)	1,3%	1,8	1,0
	Movilizados (%)	1,5%	1,2	1,7
	Total (%)	100,0% (1.497)	100,00 (571)	100,0 (925)
Rendimientos	Bruto: Capacidad movilizadora	2,8	3,0	2,7
	Neto: efecto movilizador	-9,2	-11,8	-7,2

Fuente: encuesta a ciudadanía (2004).

Lo anterior se muestra de forma más clara en el Gráfico N° 2, pues aunque no hay diferencias sustantivas en lo que se refiere a la capacidad movilizadora (o rendimiento bruto) de los PPs según zonas de la ciudad, sí las hay en lo que se refiere a su efecto movilizador (o rendimiento neto): un mayor número de ciudadanos y ciudadanas que no eran miembros activos de asociaciones se incorporan a las asambleas de los PPs; esto es, se produce un mayor empoderamiento en las zonas (distritos) de la ciudad de menor estatus socio-económico.

Gráfico N° 2
Rendimientos movilizados de los Presupuestos Participativos en Córdoba:
activismo asociativo y zonas de la ciudad



Fuente: encuesta a ciudadanía (2004).

4. A modo de conclusiones: de las promesas a su evaluación

Este texto ha partido de la premisa de que las experiencias en donde se ofrece a la ciudadanía oportunidades de participación alternativa a la electoral entrañan ciertas promesas en torno a la revitalización de la democracia, ya sea en sus procedimientos, ya sea en la creación de nuevos y mejores ciudadanos. Si ello es así, parecería que merece la pena no sólo poner en práctica diferentes MPC (desde un punto de vista normativo), estudiar y experimentar sobre su desarrollo (desde un punto de vista práctico), sino también acercarnos al conocimiento en la medida en que las prácticas alcanzan los objetivos que se plantea; o sea, es necesario avanzar en su evaluación.

Para ello se han propuesto un conjunto de orientaciones básicas acerca de cómo realizar ejercicios evaluativos sobre los MPC, así como un sistema básico que, siendo simple, haga posible que sus resultados puedan ser utilizados no sólo por los analistas, sino también por los propios participantes o la ciudadanía en general para conocer el alcance de las experiencias, y a partir de ahí, y junto a otras evidencias, proponer vías de mejora. Por su simplicidad, la aquí denominada ‘tabla de rendimientos y ciudadanía’, por un lado, y los indicadores presentados en la forma de ‘cuadro de mando’, por el otro, pudieran ser instrumentos que ayuden a esa labor, sin menoscabo de otros acercamientos o de análisis especializado sobre este asunto.

El objetivo ha sido, principalmente, llamar la atención sobre la necesidad de establecer metodologías y realizar ejercicios evaluativos sobre los procesos de profundización democrática que vienen desarrollándose. Se trata de iniciativas públicas que, al igual que otras políticas públicas, pueden y deben ser objeto de evaluación para ‘rendir cuentas’ a la ciudadanía, más si tienen como objetivo incrementar la calidad de la democracia y sus miembros.

Anexo
Ficha técnica de la encuesta

Realización	Marzo a mayo de 2004.
Universo	Población mayor de 16 años residente en Córdoba.
Método de muestreo	Estratificado por distritos, fijación proporcional según tamaño de población.
Método selección unidades muestrales	Rutas aleatorias y cuotas de edad y género.
Tamaño muestral	1.495 entrevistas.
Error muestral	3% para el total de la muestra, con nivel de confianza del 95% y supuesto de variabilidad 50/50.

Notas

¹ Entre otros, un texto clásico de corte normativo al respecto es Barber (1984). Sobre el análisis empírico de algunos de los ‘males’ de las democracias, Norris (1999, 2002).

² Se trata de una técnica de análisis muy fácil de utilizar, intuitiva y simple de interpretar que se denomina ‘diferencia de proporciones’. Al respecto, puede consultarse Sánchez (1984). En general, para el análisis de tablas de contingencia, véase Sánchez (1989).

³ Así, por ejemplo, Baiocchi (2003) desarrolla trabajo etnográfico -estudios observacionales- para evaluar el desarrollo de lo que aquí hemos denominado habilidades instrumentales y cívicas.

⁴ Por ejemplo, si la participación en los MPC produce ‘efectos educadores’ o ‘cívicos’, al capacitar políticamente a los participantes, ejemplo de cómo afecta al trabajo etnográfico.

⁵ En el caso de participantes elegidos aleatoriamente, como en una encuesta deliberativa, lo que se hace en realidad es aplicar un diseño experimental pre *tests* - pos *test* con un solo grupo que, al garantizar la representatividad, permite la generalización. Si la selección no es aleatoria, como en los Presupuestos Participativos, habría que comprobar que los participantes no presentan sesgos en características relevantes. Por ejemplo, Baiocchi (2001) muestra la influencia del género en el hecho de ser delegados de los Presupuestos Participativos (menos las mujeres que los varones).

⁶ La solución (a) también puede ser útil para resolver limitaciones del diseño ‘de participantes’ con una sola observación, como hace, por ejemplo, Nylén (2002) para el caso de los Presupuestos Participativos.

⁷ En ningún caso los cuatro diseños presentados son los únicos posibles. Simplemente se han utilizado para llamar la atención sobre la importancia de considerar este efecto cuando trata de analizarse y evaluarse la valía de los MPC. Por lo demás, se trata de un problema común a cualquier ejercicio de evaluación de políticas públicas, o más en general, del diseño de investigación. Evidentemente, en el clásico de Campbell y Stanley (1973) pueden encontrarse más y mejores razonamientos e ideas al respecto. Asimismo, Kish (1995), especialmente su capítulo sexto.

⁸ Los Presupuestos Participativos de Córdoba están integrados en la Red URBAL. Información detallada de su metodología y desarrollo puede consultarse en la *web* del ayuntamiento, así como en la publicación “Ciudadanía Activa. El periódico de los presupuestos participativos de Córdoba”.

⁹ Sobre la oferta de oportunidades de participación existente en Córdoba con anterioridad a los Presupuestos Participativos puede consultarse Navarro (1999). Sobre el diseño y funcionamiento de éstos, ver Fernández (2003).

¹⁰ En el Anexo se ofrece la Ficha Técnica de la encuesta.

¹¹ Se preguntó si los entrevistados eran ‘miembro activo’, ‘miembro’ o ‘no miembro’ en 19 categorías diferentes de asociaciones. El análisis diferencia entre aquellos que dicen ser miembro activo de, al menos, una de las categorías asociativas, frente a los que no lo son en ninguna.

¹² De hecho, Nylén (2002) apunta el bajo rendimiento en cuanto a empoderamiento de la ciudadanía en dos casos en Brasil; a los que en general se refiere Baiocchi (2001).

¹³ Esta agrupación se ha hecho en atención al conocimiento de las condiciones socio-económicas de los distintos barrios y distritos de la ciudad.

Bibliografía

- Allegretti, Giovanni y Herzberg, Carsten (2004), “Participatory Budgets in Europe: between Efficiency and Growing Local Democracy”, Amsterdam, Transnational Institute (TNI Briefing Series; N° 2004/5).
- Barber, Benjamin (1984), *Strong Democracy*, Berkeley, University of California Press.
- Baiocchi, Gianpaolo (2001), “Participation, Activism, and Politics: the Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory”, en *Politics and Society*, Vol. 29 N° 1, Los Altos, pp. 43-72.
- _____ (2003), “Emergent Public Spheres: Talking Politics in Participatory Governance”, en *American Sociological Review*, Vol. 68 N° 1, Washington, pp. 52-74.
- Campbell, Donald y Stanley, Julian (1973), *Diseños experimentales y cuasiexperimentales en la investigación social*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Carvalho, Maria do Carmo; Teixeira, Ana Claudia; Antonini, Luciana; y Magalhães, Inês (2002), “Orçamento participativo em municípios paulistas (1997-2000)”, São Paulo, Instituto Pólis (Cadernos Pólis; N° 5).
- Font, Joan y Blanco, Ismael (2005), “¿Qué hay detrás de la oferta de participación? El rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 31, Caracas, pp. 163-188.
- Fernández, Ernesto (2003), “Los presupuestos participativos en Córdoba”, en *Democracia y presupuestos participativos*, Ernesto Fernández y Carlos Álvarez (eds.), Barcelona, Icaria.
- Fernández, Ernesto y Álvarez, Carlos (eds.), *Democracia y presupuestos participativos*, Barcelona, Icaria.
- Kish, Leslie (1995), *Diseño estadístico para la investigación*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Lubambo, Catia W.; Bandeira, Denilson; y Melo, Marcus A. (eds.) (2006), *Diseño institucional y participación política: experiencias en el Brasil contemporáneo*, Buenos Aires, CLACSO.
- Norris, Pippa (ed.) (1999), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Norris, Pippa (2002), *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Navarro, Clemente (1999), *El sesgo participativo*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- _____ (2001), *Democracia asociativa y oportunismo político: la política pública de participación ciudadana en los municipios españoles (1978-1995)*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Nylen, William R. (2002), “Testing the Empowerment Thesis: the Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil”, en *Comparative Politics*, Vol. 34 N° 2, New York, pp. 127-146.
- Romero, Ricardo (2006), “Presupuesto participativo porteño: perspectivas comparadas de sus participantes”, documento presentado en el III Congreso Latinoamericano de Ciencias Políticas “Democracia y Desigualdades”, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 4 al 6 de septiembre.
- Sánchez, Juan (ed.) (1984), *Introducción a las técnicas de análisis multivariable en las ciencias sociales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Sánchez, Juan (1989), *Análisis de tablas de contingencia*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Schneider, Aaron y Goldfrank, Benjamin (2006), “Construcción institucional competitiva: el PT y el presupuesto participativo de Rio Grande do Sul”, en *Diseño institucional y participación política:*

experiencias en el Brasil contemporáneo, Catia W. Lubambo, Denilson Bandeira y Marcus A. Melo (eds.), Buenos Aires, CLACSO.

Sintomer, Yves (2005), “Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 31, Caracas, pp. 63-92.

La política de la modernización estatal: notas comparando la experiencia europea con la latinoamericana (con foco en Argentina)*

Carlos H. Acuña

Introducción¹

Este trabajo persigue instalar los primeros pasos para un diálogo comparativo entre las experiencias latinoamericanas y las europeas. En primer lugar, al prestar atención a Europa, se busca incorporar en el análisis, diseño e implementación de reformas estatales² una visión comparativa no tan común, relativamente ausente, en América Latina. En segundo lugar, y a partir de las pistas que nos brindan las experiencias europeas de implementación de modernizaciones administrativas y estatales de las últimas dos décadas, el objetivo es contraponer los problemas de la modernización estatal argentina (así como, en parte, la latinoamericana) con estas experiencias internacionales, con el objeto de identificar con mayor claridad prioridades para el análisis y el accionar estatal en nuestra región. Esto se hace en dos grandes pasos. Primero, se destacan algunos de los aprendizajes europeos sobre los procesos de modernización estatal. Y, segundo, se describen las características y problemas centrales de la institucionalidad estatal argentina, como se dijo, con ánimo de identificar prioridades para la lógica de implementación de procesos de modernización administrativa y estatal, a partir de una mirada comparativa con respecto a las enseñanzas europeas.

Debemos, finalmente, destacar que su carácter de “notas” indica el estadio de madurez de esta elaboración. A esta altura, constituye más una pieza fijando los elementos centrales de un análisis comparativo y de sus posibles conclusiones, que una argumentación acabada.

I. Un vuelo de pájaro sobre lo que nos enseñan las experiencias europeas

Qué ha resultado de dos décadas de reformas estatales en Europa

El profundo cambio experimentado en los países de la OCDE después de veinte años de estrategias de modernización administrativa y estatal, muestra al menos cuatro resultados centrales (Prats i Catalá, 2006a: 8):

- “Los gobiernos no tienen menores sino mayores funciones. Tras veinte años de reformas los gobiernos están más presentes en los países de la OCDE y siguen siendo requeridos para intervenir. Pero ha cambiado muy significativamente la naturaleza de los problemas que tienen que enfrentar y los modos de intervención.
- Han cambiado significativamente los modos de intervención de los gobiernos: es el paso del llamado Estado productor y proveedor de servicios al Estado regulador (...) la función de regulación cubre cada vez más ámbitos como consecuencia de la complejidad de las sociedades, pero por la misma complejidad la producción de regulaciones requiere cada vez más la colaboración de organizaciones no gubernamentales.
- El gasto público no ha decrecido significativamente en la OCDE situándose en torno al 40% del PIB.
- La presión creciente sobre el gasto público continúa especialmente en el campo de las pensiones, la educación, la salud y los servicios sociales”.

Recibido: 19-07-2007. Aceptado: 18-01-2008.

* Versión revisada del documento presentado en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, del 30 de octubre al 2 de noviembre de 2007.

Título original: “Mirando a la experiencia europea para comprender mejor la latinoamericana: notas comparadas sobre las políticas de modernización estatal”.

Lecciones de las experiencias europeas

En materia de aprendizajes al analizar los procesos de reforma administrativa y modernización estatal en los países de la OCDE desde mediados de los años ochenta, existe una importante coincidencia en las evaluaciones que se han llevado adelante (OCDE, 2003 y 2005). Hay acuerdo en que ha habido un avance en la eficiencia, en la transparencia y en el respeto a los derechos ciudadanos y sociales. Sin embargo, es de destacar que a pesar de este avance, el punto al que se ha llegado cae por debajo de las expectativas que tenían las sociedades europeas. Por ello, el reconocimiento de este avance va, paradójicamente, de la mano de un generalizado descontento sobre la intensidad y calidad del cambio alcanzado. Más allá de ello, han sido procesos con claros éxitos.

Tres conclusiones que tienen que ver con la lógica de estos procesos son: primero, que las situaciones o *las condiciones iniciales* de las que partieron estos procesos se reconocen como altamente heterogéneas. De esta forma, hoy los diagnósticos europeos al pensar la OCDE parten del presupuesto de una alta heterogeneidad entre estas sociedades. Segundo, los procesos en el desenvolvimiento de su *implementación* han sido diversos. Y tercero, los *resultados* observados también son heterogéneos. Por tanto, la visión que nos brindan las evaluaciones de los organismos europeos con respecto a lo que ha sido su proceso, parten de un fuerte presupuesto de heterogeneidad, de especificidad de las sociedades. Los elementos en común son elementos, todavía hoy, a construir.

Obviamente, si analizamos la experiencia europea con estándares latinoamericanos, ésta se ha desplegado en sociedades radicalmente distintas en términos de sus mayores capacidades político-institucionales y socioeconómicas.

Entre las propiedades que es necesario acentuar de las experiencias europeas, se incluye el explícito reconocimiento de la importancia de la relación entre la lógica técnica y la lógica política que sostiene a estos procesos. Estos no son procesos técnicos sino eminentemente políticos. Hay una decisión política detrás de su inicio y sosteniéndolos durante su implementación.

Las experiencias europeas también nos permiten reconocer que la mayor eficiencia que han alcanzado es necesaria pero no suficiente para garantizar mejor gobierno. Éste es un tema que en este momento se está valorizando en su especificidad. Se valora no solamente la relación estratégica que existe entre una modernización estatal y el contexto estructural-económico en el que se ve inmersa, sino particularmente la relación entre la política de una sociedad y su dinámica administrativa. En este sentido, si bien es necesario reconocer que efectivamente se puede y debe mejorar la eficiencia y eficacia de nuestras dinámicas administrativas de gestión, también es necesario reconocer que esto no asegura un mejor gobierno. Hay una especificidad, hay una autonomía de lo político -sus formas y contenidos- que es importante y que nos brinda por un lado riesgos y, por otro, oportunidades.

La necesidad que también enseñan las experiencias europeas es la de trabajar asumiendo que estos procesos no solamente son dinámicos, sino que deben ser guiados por estrategias adaptables a contingencias. El argumento apunta a asumir explícitamente que son procesos para los cuales no contamos con información completa. Cualquier estrategia, cuente con la calidad de diagnóstico y formulación que cuente, una vez iniciada enfrentará eventos inesperados. Va a operar frecuentemente sobre novedades y contingencias (esto es, sobre eventos no previstos). En otras palabras, el problema no es solamente un problema de claridad y alta racionalidad al momento de planificar y definir objetivos pertinentes y factibles, identificar indicadores funcionales a esos objetivos y elaborar las acciones necesarias para su alcance. Sin duda esto es relevante. Sin embargo, la experiencia europea enseña que estas condiciones son necesarias para lanzar procesos de modernización del Estado, aunque no suficientes para el alcance de los objetivos perseguidos. Una vez en marcha, los procesos muestran que las estrategias de modernización de la institucionalidad estatal deben redefinirse adaptándose a la realidad, a veces radicalmente. Es aquí donde se marca una gran diferencia entre la diversa calidad de las estructuras político-institucionales que sostienen estos procesos. Las estructuras que muestran mayor capacidad de adaptación a circunstancias no esperadas ya durante los períodos de

implementación, son las que producen mejores resultados finales. De esta forma, la planificación estratégica es clave como punto de partida que guía estos procesos. Contar con esta capacidad es clave porque constituye el punto de partida de estos procesos. Pero tan importante como esta planificación es contar con estructuras y capacidad de adaptabilidad, lo que a su vez demanda lo que podemos denominar “*flexibilidad estratégica*” al momento de la implementación. Y en este punto creemos que América Latina en general, y Argentina en particular, tienen un largo trecho que recorrer y mucho que aprender.

¿Qué nos dice Europa sobre cómo se reconocen prioridades y se aprende la forma de encararlas? Lamentablemente hay que reconocer que Europa aprendió de la peor forma, pagando altos costos por la falta de previsión de la heterogeneidad que se enfrentaba o falta de flexibilidad una vez que se la identificó. En este sentido, los argentinos (y latinoamericanos en general) no somos los únicos que pagamos caro el aprendizaje. Los estudios europeos que comienzan a identificar la relevancia de la rigidez en la implementación como un elemento importante, con suficiente base empírica como para tornarlo insoslayable, surgen sobre todo a partir de principios del año 2000 (Carley y Christie, 2000). Después el problema se marca con fuerza en informes de 2003 y algunos de 2005 (informes de la OCDE citados al principio de este apartado). Y es recientemente que se están llevando adelante experiencias innovadoras que incorporan fuertes presupuestos de heterogeneidad y la implementación de lo que, con cierta impunidad, denominamos “*flexibilidad estratégica*”. El aprendizaje -inclusive en sociedades con claras prioridades políticas, información y organizaciones públicas de alta calidad- es lento y la solución todavía más lenta, por lo que estos son puntos sobre los que América Latina debería prestar atención en las experiencias europeas lo antes posible. Debatir la validez de las recetas universales y la exportación/importación de “*buenas prácticas*”, como se hará más abajo, no debe obturar la capacidad de aprender de experiencias ajenas cuando es pertinente.

En este sentido, también Europa ha experimentado una falta de visión sistémica de gobierno. Al gobierno se lo entendió/redujo a los distintos sectores, sin una comprensión de la dinámica político-gubernamental más amplia en la que se inscriben los procesos de modernización o reforma administrativa.

Hasta aquí las conclusiones sobre lo que nos dice la experiencia europea. Ellas apuntan a la necesidad de acentuar presupuestos de fuerte heterogeneidad de la problemática que enfrentamos, así como de flexibilidad e integralidad en la comprensión de estos procesos y, por lo tanto, también en la mirada que debe guiar el diseño e implementación de las estrategias de reforma o modernización estatal.

Corresponde marcar dos puntos más antes de abordar la especificidad del caso argentino. Primero, los casos europeos también enseñan la necesidad de valorar lo existente y de hacer esta valoración explícita tanto al momento del diseño como de la implementación de estrategias de modernización. Tan importante como identificar los problemas que se enfrenta es identificar las fortalezas con las que ya se cuenta para encararlos. Este elemento no hace sólo a una mejor planificación e identificación de recursos, sino también a la economía-política del proceso de implementación: en términos políticos, valorar lo existente es efectivamente fortalecer el ancla a partir de la cual se construye con base en alianzas e intercambios con actores potencialmente afectados por el proceso de cambio organizacional. Aquellos procesos que terminaron mostrando mayor adecuación, mayor flexibilidad, mejores resultados, son aquellos que, efectivamente de manera explícita, incorporaron lo existente en el análisis y lo valoraron políticamente al momento de ajustar la estrategia a la realidad. Es una forma de, simultáneamente, maximizar los recursos con los que se cuenta e incorporar o neutralizar a actores con capacidad de vetar los cursos de acción emprendidos. El “*borrón y cuenta nueva*” usualmente denota la ceguera omnipotente del tecnócrata recién llegado a la política y al Estado.

Segundo, la imitación resulta de poco valor: las mismas estrategias en contextos distintos llevan a resultados distintos. Esto demanda debatir la validez y peligro de recetas universales.

II. ¿Y por casa cómo andamos? Características y problemas centrales de la institucionalidad estatal argentina

La institucionalidad estatal argentina

El rasgo central que ha caracterizado al Estado argentino durante la segunda mitad del siglo XX ha sido la reiterada inestabilidad institucional y el movimiento pendular entre regímenes constitucionales y autoritarios, en una creciente espiral de violencia. En este contexto, la imagen del Estado argentino como un cementerio de proyectos (a la Oszlak) parece pertinente y nos sugiere que, si todo Estado debe ser considerado como una estructura relativamente desarticulada, ni consistente o unificada, la particularidad del Estado argentino es que, en general, muestra una mal articulada estructura de capas casi geológicas de distintas reformas que pretendían alcanzar objetivos de largo plazo y, con suerte, duraron meses o quizás algunos años.

Esta imagen del Estado como cementerio de proyectos, coloca el acento de los problemas estatales en la inestabilidad política. La causa de esta inestabilidad es en realidad triple: en primer lugar, lo ya señalado en relación con los sistemáticos y violentos cambios de régimen político, que afectaban las políticas e institucionalidad estatal. En segundo lugar, en períodos que se observó relativa estabilidad del régimen político, se verifican profundos cambios político-institucionales entre los diversos gobiernos, tanto dentro de contextos autoritarios como democráticos. En tercer lugar, también se observan períodos en los que el gobierno es estable pero, sin embargo, hay radicales cambios de políticas y en la forma de organizar los niveles de ministerios, secretarías y subsecretarías. En cuarto lugar, se suma el problema de escasez de recursos del Estado que, acentuado por la incapacidad estatal de planificar y administrar eficientemente con los que cuenta, resulta históricamente en una producción de políticas públicas oscura, contradictoria, desarticulada, discontinua y excluyente. Junto con ello, los sucesivos ajustes en las remuneraciones de los funcionarios estatales como resultado de sucesivas crisis económicas en general y fiscales en particular, en especial del personal más jerarquizado, ha atentado contra la consolidación de un servicio civil estable e idóneo, capaz de diseñar e instrumentar políticas públicas.

Una sociedad en permanente refundación institucional no puede sino sufrir devastación en sus capacidades estatales y de diseño e implementación de políticas públicas. Cada intento de cambio conllevó una redefinición del papel del Estado y la necesidad de reformular la lógica organizacional del mismo. La dinámica de inestabilidad arriba descrita resultó en un Estado cuyas estructuras apenas articulan los restos de las reiteradas y contradictorias reformas frustradas a poco de su inicio. Las consecuencias de este contexto son previsibles: la inexistencia de una clara división de trabajo entre las áreas ejecutivas y la duplicación funcional y estructural de objetivos³.

Este cuadro histórico hoy muestra algunos importantes cambios en ciertos aspectos. Fundamentalmente, a partir de 1983, Argentina muestra el surgimiento de una democracia estable, que no enfrentó un riesgo de quiebre ni en momentos tan críticos como durante los levantamientos militares del período 1987-1990 o la profunda crisis de los años 2001-2002. Sin embargo, el proceso democrático también nos ha mostrado que estabilidad democrática no necesariamente implica contar con instituciones que nos ofrezcan ni buen gobierno ni estabilidad institucional. Claramente esta estabilidad del régimen democrático se presenta como condición necesaria del fortalecimiento institucional, y particularmente del estatal, pero no como condición suficiente. La estabilidad democrática ha ido hasta hoy de la mano de sólo un Presidente completando su mandato y, hasta recientemente, de debacles gubernamentales, con profundos cambios en la dirección de las políticas públicas, de la institucionalidad estatal y de su relación con los mercados y la sociedad civil, así como

de la mano del mantenimiento de una alta rotación de ministros, secretarios y subsecretarios. En síntesis, nos encontramos que el avance hacia la estabilidad democrática todavía enfrenta como desafío asegurar la estabilidad de las instituciones de gobierno y de la gestión pública.

Dado el débil papel jugado por el Congreso en la ejecución y control del diseño e implementación de políticas públicas por parte de los aparatos estatales, el Poder Ejecutivo ha quedado históricamente colocado en una posición dominante y estratégica en relación con estas políticas, por ejemplo las de índole social. En este sentido, el conflicto de poder más significativo suele concentrarse al interior del Ejecutivo. Este juego político, común a la gran mayoría de los países de América Latina, se enmarca en constreñimientos estructurales también relativamente similares en la región, según sus características político-institucionales y socioeconómicas. Respecto a las primeras, la inestabilidad de muchos regímenes políticos conlleva importantes cambios en el Poder Judicial así como ha derivado en cíclicos cierres/aperturas de los parlamentos, lo cual ha colocado al Poder Ejecutivo como el único poder de gobierno de presencia permanente a través de los cambios de regímenes acontecidos; por ello, las lógicas institucionales y el juego de los actores llevan a desarrollar tecnologías de gestión preponderantemente ligadas al Ejecutivo, por lo que el resultado tiende a mostrar no sólo gobiernos con predominancia de este poder, sino sociedades civiles organizadas en función de intentar influir sobre el Ejecutivo. Esta combinación de lógica de gobierno y lógica de organización de la sociedad civil resulta en un fuerte equilibrio pro Ejecutivo en relación con los otros poderes de gobierno.

Estas características estructurales implican que al momento de intentar influir sobre la política pública, cualquier estrategia podía sobrellevar el costo de la falta de capacidad para influir en el Poder Legislativo, pero no contaba con margen para desestimar priorizar su influencia sobre el Ejecutivo. En forma paralela a este proceso, cabe destacar también el papel jugado por el sistema de partidos, toda vez que el mismo, víctima de la inestabilidad institucional, tiende a resolver sus debilidades también priorizando el control de los recursos del Ejecutivo a efectos de su propia supervivencia. Esta dependencia de la sociedad civil y el sistema partidario del aparato estatal expresa, por otro lado, la capacidad del Ejecutivo para moldear la demanda social y política.

Por otra parte, las transformaciones estructurales que se han llevado adelante en la década de los años noventa no han alcanzado a afectar favorablemente el entramado de políticas públicas, en una dirección de que éstas puedan reducir los problemas sociales más importantes. Las estrategias de descentralización, privatización-desregulación y focalización llevadas adelante en la década anterior, han visto limitados sus efectos de cambio institucional, por causas variadas. Entre éstas se destaca el hecho de que las reglas más globales del juego político han permanecido más o menos invariables: la ya mencionada preponderancia del Ejecutivo con la consiguiente debilidad partidaria y social, así como los problemas de coordinación intra, intersectorial e interjurisdiccional que minan la calidad de las políticas públicas en general.

Finalmente, es de destacar la conflictiva trama que caracterizó históricamente el reparto de responsabilidades entre niveles de gobierno en la Argentina. Desde los conflictos por las rentas aduaneras que marcaron los primeros años de la organización nacional en el siglo XIX, hasta las más recientes disputas por los fondos de coparticipación federal, la potestad y el reparto de los tributos han estado en el centro del debate entre los diferentes niveles de gobierno. La organización federal de Argentina se caracteriza por descansar sobre un fuerte predominio provincial. De acuerdo con la Constitución Nacional, las provincias conservan todo el poder no delegado al Gobierno Federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

Este es el contexto político-estructural argentino en el que se inserta la especificidad de los diversos problemas de coordinación en los que se ven inmersos el diseño e implementación de proyectos de modernización estatal.

Problemas y prioridades para una modernización estatal en Argentina (con una mirada en las enseñanzas y buenas prácticas ofrecidas por la experiencia europea)

En este contexto, tres son los puntos para destacar en primera instancia, sobre problemas y prioridades de la situación en Argentina con un espíritu comparativo que aspira a identificar qué hay en común, cómo y por qué las enseñanzas que apuntamos de la experiencia europea son capitalizables para el aprendizaje latinoamericano y, específicamente, el argentino.

El **primer** punto es el de las recetas universales. ¿Por qué en las evaluaciones de la experiencia de los países europeos se acentúa que las imitaciones resultan de poco valor? La razón se encuentra en que Europa (como América Latina) ha experimentado un contexto cargado de presión (ya sea política y/o teórico-ideológica) para implementar prácticas supuestamente válidas a las necesidades de toda sociedad y Estado. Las presiones/recomendaciones para implementar estas recetas, suponen la existencia de fórmulas de acción pública legítimas en todo momento y lugar. Es necesario reconocer que hay dos momentos, dos lógicas distintas que han sostenido recetas universales en las últimas décadas. Un primer momento, que hoy se identifica como ligado a la “primera generación de reformas” estructurales, mostró a este tipo de recetas sosteniéndose en una lógica deductiva. En este período, que se inaugura con la crisis del keynesianismo y la irrupción de un pensamiento hegemónico estrechamente ligado a la teoría neoclásica en Economía, se moldea la hechura de las políticas públicas por medio de la influencia teórico-ideológica en los organismos multilaterales de desarrollo, los gobiernos y la academia. Esta lógica parte del presupuesto de que contando con un modelo teórico correcto (“verdadero”, nos sugiere el positivismo neoclásico), lo que se necesita es arribar a una conclusión lógica necesaria e implementarla. De esta forma, la discusión es sobre modelos abstractos en los que, usualmente, la realidad se encuentra al final del camino y, no pocas veces, desplegando rebeldía y una desafiante capacidad de generar acontecimientos que, teóricamente, no “debieran ocurrir”. Otro fuerte presupuesto de estos marcos teóricos es el de la homogeneidad de motivaciones del comportamiento humano; presupuesto que concibe a los individuos y las relaciones sociales determinados por racionalidades “angostas”, egoístamente maximizadoras, sin mayor peso de identidades colectivas, ideologías, valores o normas a la hora de decidir qué hacer y por qué hacerlo. Por ello es que la definición de cursos de acción pertinentes para mejorar nuestras sociedades resulta, desde esta lógica, un problema de deducción sin mayor necesidad de la historia. Desde la teoría se asume la validez universal de sus axiomas y, consecuentemente, pleno conocimiento no sólo sobre el funcionamiento estatal o los mercados, sino sobre “todo comportamiento individual o colectivo”, como nos recuerda sin fingir humildad de pensamiento Gary Becker⁴. Si se parte del presupuesto de universalidad en la naturaleza del comportamiento humano y de las relaciones sociales y se cuenta con un curso de acción lógicamente necesario, esta recomendación resulta inevitablemente pertinente en todo momento y lugar: por ejemplo, estos modelos aseveraban que descentralizar decisiones y servicios públicos es necesario y universalmente positivo, independientemente de diferencias culturales o ideológicas, estructuras federales o unitarias, de la diversidad de grados de concentración de la riqueza o de poder político a nivel provincial o local, independientemente de disparidades de capacidades estatales, político-partidarias o de las sociedades civiles... “Si duda...”, se recomendaba con contundencia lógica, “rompa el vidrio y descentralice” porque la nueva estructura de incentivos, de operar sobre individuos “racionales”, mejoraría comportamientos, la provisión de bienes públicos y el cumplimiento de las funciones sociales.

Con la crisis de la “primera generación” de reformas estructurales, primero en África y Asia y después en América Latina, esta visión también entró en crisis. Sin embargo, en su lugar se hace presente una nueva lógica que reproduce los problemas de las recetas universales, aunque ahora inductiva. Es aquella lógica que acentúa el papel de las “buenas prácticas” ajenas como fuente de diseño, decisión e implementación de políticas y programas públicos. Es inductiva porque, ahora sin la necesidad de modelos mayormente sofisticados, sí se identifica una experiencia exitosa -y en una

dirección “de lo particular a lo general”-, se tiende nuevamente a generalizarla como recomendación sobre prácticas a replicar. La receta universal, de esta forma, abandona su legitimidad teórico-deductiva para reencontrarla en la inducción a partir de alguna experiencia feliz. No nos equivoquemos: buenas prácticas, buenas experiencias ajenas pueden, efectivamente, servir como importantes fuentes de aprendizaje. Sin embargo, también pueden confundir. Depende de las propiedades del caso y su contexto. Hay experiencias que son trasladables de una sociedad a otra y otras que no. El riesgo que se corre es que, ahora a través de recomendaciones basadas en “buenas prácticas”, se reproduzcan los errores y costos de la receta universal. En este sentido surge una clara necesidad: el análisis de buenas y de malas prácticas, así como de prácticas similares (buenas o malas) que produjeron resultados disímiles. Necesitamos más teoría parsimoniosa, que explique por qué y qué variables tornan una experiencia aplicable o no fuera de su matriz originaria.

Uno de los ejemplos de recetas universales al que ya se hizo referencia al pasar, es el de la descentralización y la forma con que se ha implementado en Argentina. A la descentralización en general se la ha planteado como opuesta, en contraposición a la centralización. Se perdió de vista en la forma con que se estableció esa receta universal, que para poder descentralizar eficaz y eficientemente, para alcanzar un impacto de profundización democrática y mayor eficiencia y eficacia en el uso de recursos públicos, se debe tener en claro qué mantener centralizado y para qué. Centralización y descentralización no son opciones en contraposición sino dos procesos, dos funciones, que deben articular un equilibrio dinámico entre los subsistemas y elementos que componen a nuestras sociedades. Resulta claro que si se descentraliza, necesariamente se deberán redefinir las funciones centralizadoras, aunque no tan claro que se las deba abandonar o debilitar. Ésta es una discusión clave que en el caso europeo emerge en términos de la discusión sobre las autonomías regionales. En experiencias como la argentina, así como en otras latinoamericanas, no se estableció un equilibrio o articulación entre procesos descentralizadores y funciones centralizadoras. Se perdieron de vista las funciones que se deben mantener centralizadas para asegurar tanto el alcance de los objetivos perseguidos a nivel local, como el mantenimiento de la integridad de sistemas sociopolíticos nacionales. Ya reconocimos que los casos europeos sufrieron costos en su proceso de aprendizaje. Sin embargo, el proceso argentino nos muestra que el tipo de costos enfrentados por nuestras sociedades fueron, por su magnitud, de una naturaleza distinta a los sufridos en las experiencias europeas. Los resultados de la descentralización administrativa y de servicios públicos en Argentina han generado experiencias exitosas y otras literalmente dramáticas, en las que observamos jurisdicciones subnacionales que no han contado con las mínimas capacidades para brindar los servicios públicos descentralizados desde la nación. Casos provinciales y municipales en los que, de la mano del proceso de descentralización, lo que ha resultado es tanto una mayor concentración autoritaria del poder y una menor capacidad de la sociedad civil de controlar al poder gubernamental, un aumento del descontento y el conflicto social, así como una diáspora regional y social de creciente desigualdad. En realidad, fue el conjunto de la sociedad argentina la que terminó debatiendo durante la crisis de 2001-2002, no sólo el sentido de contar con ministerios nacionales como el de Educación o Salud, sino inclusive debatiendo el sentido de mantenerse como unidad nacional; terminó debatiendo la integridad de la nación y el sentido de mantener y reproducir su unidad. Hoy la Argentina, más allá de los claros avances desde 2003, es una sociedad social y regionalmente mucho más heterogénea, desigual y excluyente que hasta fines del siglo pasado, lo que dista diametralmente de los objetivos enunciados originalmente al descentralizar.

En definitiva, a esta altura se puede concluir que en vez de recetas universales, y como en Europa, en la región se necesitan visiones sistémicas y comparativas a la hora de operar sobre “elementos” o subsistemas sociopolíticos específicos y evaluar por qué y de qué forma conviene, por ejemplo, descentralizar la gestión pública. Recién alcanzada esa mirada es que resulta factible aprender y concluir, tomando en cuenta las propiedades de cada sociedad y la lógica de la economía política que

sostuvo el proceso específico, que una experiencia exitosa se puede o no replicar en otra sociedad. Replicar experiencias y resultados es sumamente difícil porque las sociedades son en gran medida idiosincráticas, distintas. La mirada equilibrada capaz de diferenciar la buena práctica no replicable de la que lo es, demanda una sofisticación analítica hasta hoy no suficientemente desarrollada y todavía menos utilizada. Y aquí se enfrenta un desafío prioritario: el desarrollo de un mejor entendimiento comparativo (para el que el primer paso metodológico, como sugiere Przeworski (2004), es el principio de desconfianza frente al *policy paper* que legitima sus recomendaciones en una usualmente solitaria experiencia canadiense o ugandesa, también usualmente sintetizada en un *box* o recuadro dentro de un texto plagado de viñetas).

El **segundo** punto remarcable a partir de las experiencias europeas es la necesidad de contar con una visión sistémica a la hora de diseñar e implementar modernizaciones estatales. Por supuesto que la experiencia latinoamericana también muestra haber cometido el error de actuar con visiones parciales de la realidad. De nuevo, la descentralización es un ejemplo de falta de visión sistémica que ha tenido un gran impacto de desarticulación social e institucional en América Latina en general, así como en Argentina específicamente.

Otro aspecto de esta ausencia de visión sistémica que sufre Argentina, y sobre el que nos encontramos en una situación distinta a la que muestran las sociedades europeas, es el “nominalismo” con el que encaramos el diseño e implementación de estrategias de modernización estatal. La institucionalidad argentina se ha fortalecido tremendamente con respecto a la situación que enfrentaba hace relativamente pocos años. Sin embargo, la debilidad institucional de la Argentina es tal, que a veces detrás de ciertas imputaciones de existencia de sistema lo que encontramos es ausencia de las condiciones de integridad/unidad mínima para considerar la estructura en cuestión como tal. Se habla del “sistema de salud”, del “sistema de empleo público” o del “sistema de provisión de agua potable y saneamiento”, y uno de los problemas que enfrentan los responsables de políticas de modernización o mejoramiento de las políticas públicas, es que frecuentemente no operan sobre un sistema. El uso de la noción de “sistema” implica imputar un mínimo de unidad y mínima consistencia como para poder asumir mínimas condiciones de integración, coordinación y gobernabilidad. Por ejemplo, y más allá de las claras bondades de la política de salud que se lleva adelante desde 2002 en la Argentina, se podría discutir la condición de “sistema” al conjunto de estructuras relacionadas a la provisión de salud. Este sistema usualmente se presenta como constituido por tres subsistemas: el público (hoy descentralizado en tres niveles jurisdiccionales), el subsistema privado y el subsistema de las obras sociales (ligado centralmente a las obras sociales sindicales). ¿En realidad son subsistemas? Si analizamos las ausencias y contenidos de la reglamentación que los rige, se podría argumentar convincentemente que en realidad no son subsistemas de un sistema, sino sistemas en sí mismos y con importantes grados de desarticulación entre sí. En este sentido es que no resulta claro de que exista “un sistema” de salud en la Argentina. Para el que encara la implementación de un proceso de modernización del “sistema nacional de salud” desde el Ministerio de Salud nacional, le resulta, comprensiblemente, más fácil operar sobre los organismos públicos nacionales. Encuentra graves dificultades para coordinar no ya entre los diversos niveles jurisdiccionales, sino inclusive para asegurar el funcionamiento de los sistemas de referencia y contrarreferencia dentro de los propios niveles jurisdiccionales. El subsistema de las obras sociales se ve alejado y autónomo por estar más ligado al Ministerio de Trabajo dado que constituye una pieza central de su relación con las organizaciones sindicales. Y el subsistema privado compuesto por las empresas de prepago, en realidad todavía no se encuentra reglamentado en la Argentina; si bien la Secretaría de Comercio discute sus aranceles, no existe todavía una clara reglamentación sobre cómo deben operar como organizaciones proveedoras de salud. En este contexto, el actor “modernizador” sin duda encuentra que su primer paso debe ser la construcción de mínimas reglas de integridad sistémica, de capacidad de coordinación y gobierno (integrando en la misma la diversidad de recursos y actores públicos, sindicales y privados).

Por ello es que uno de los problemas que enfrenta el Estado y la sociedad argentina es que a veces no cuentan con mínima integridad sistémica en áreas clave del sector público. En estos casos, la prioridad o precondition para poder implementar una política de modernización en el área, es la construcción o reconstrucción de integridad sistémica, lo que implica construir mínimas capacidades de información, comunicación, coordinación y gobierno que aseguren que “subsistemas” fundamentales no estén “boyando” casi totalmente autónomos de la influencia y gobierno de la autoridad estratégica competente.

En este sentido, otro aspecto que nos diferencia abismalmente de la experiencia europea es que frecuentemente planificamos y operamos sobre sistemas públicos que, en realidad, se deben terminar de construir o de reconstruir. Confundir la magnitud de este problema en casos latinoamericanos como el argentino, lleva a malentender por qué, después de grandes esfuerzos y estrategias de reforma y modernización, los resultados muestran retazos de éxitos y fracasos, parches del Estado que se ha logrado modernizar y otros que “se quedaron atrás”, parches del Estado que muestran transparencia y otros que no, parches del Estado que están absolutamente aislados, funcionando por su cuenta, que han quedado fuera de estos procesos. Ésta es la dinámica que nos ha llevado a tantos y distintos tipos de Estado por sector y por jurisdicción; observamos Estados pre-noventa, Estados-noventa, Estados post-noventa, Estados con personal calificadísimo y Estados con el 15% de sus agentes debajo de la línea de pobreza. La prioridad, por ende, es identificar dónde se cuenta con unidad sistémica y dónde no. Y donde no se cuenta con la misma, la prioridad debe ser reconstituir la capacidad de gobierno y de coordinación dentro y entre estructuras. En síntesis, la Argentina (así como muchos de los países latinoamericanos) no sólo enfrenta el problema de la heterogeneidad, sino el de la *heterogeneidad desarticulada*, lo que demanda todavía mayor cuidado frente a las recetas universales.

El **tercer** punto que es necesario destacar también resulta de relevancia estratégica, sobre todo cuando se enfrentan los desafíos de encontrarse “en terreno”, cuando se despliega la implementación de políticas y programas. De nuevo, en este sentido, la diferencia de la Argentina con la situación europea es significativa y nos aleja también bastante de varios países latinoamericanos: el problema de la información. En los análisis sobre la experiencia europea se tiende a reconocer la dificultad para poder evaluar por resultados, sobre todo en relación con temas complejos como la salud o la tasa de mortalidad infantil. ¿Qué afecta la tasa de mortalidad infantil?; ¿el mercado de trabajo, el impacto macroeconómico de la demanda de soja de China o el Programa Materno Infantil y Nutrición?; ¿cómo contar con una clara medición de resultados desagregando en forma confiable el peso diferencial de las variables intervinientes sobre la mortalidad infantil?

Por un lado tenemos un problema de información que es estructural y que todos, europeos o latinoamericanos, compartimos. El problema que enfrenta también la institucionalidad estatal argentina es que existe un serio déficit de información no solamente en el momento de evaluar un resultado, sino ya al momento de diseñar la política. El Estado argentino no cuenta con información suficientemente desagregada o actualizada. Es extraño o excepcional que el sector público esté en condiciones de aportar una base de datos actualizada, confiable y dinámica al momento de tomar o rever decisiones estratégicas. Por ello es que, usualmente, cuando se inicia un proceso de modernización o de fortalecimiento institucional de algún área estatal en la Argentina, el primer paso ineludible tiende a ser la confección de una base de datos para solucionar el problema de la pobre y poco confiable información original con la que cuenta el área. La experiencia de los últimos años muestra que se ha avanzado en la calidad de la producción de información aunque, sin embargo, de manera -esperable- heterogénea e insuficiente. El panorama que se observa, de nuevo, es un Estado en el que conviven, sin mayor diálogo y relación, retazos de altísima profesionalidad y sofisticación en la información generada y áreas completas con serios déficit de información.

En este sentido, el desafío de información que enfrenta el Estado argentino no es sólo para la toma de decisiones y el diseño estratégico de políticas. También es un desafío relacionado con la

importancia de adaptación y ajuste estratégicos que sobre la implementación de políticas enseña la experiencia europea: para contar con la capacidad de actuar con “flexibilidad estratégica” o de adecuar la estrategia a aspectos de la realidad cambiantes o desconocidos al momento del diseño del curso de acción, se necesita información no sólo desagregada y confiable, sino actualizada dinámicamente. La debilidad del Estado argentino en esta cuestión es de tal magnitud que el presupuesto con el que se debe abordar la definición de prioridades y planificación de intervenciones, es que se enfrentará una seria falencia de información, no ya para adecuar dinámicamente las acciones a la realidad, sino para contar con una planificación original mínimamente pertinente. Y si bien esta temática vuelve a mostrar un corte entre Europa y América Latina, también lo muestra dentro de la propia región: otras sociedades latinoamericanas, como Chile, México o Brasil, cuentan con mejores datos y sistemas de información que la Argentina.

La información es un tema estratégico para el conjunto de procesos de los que estamos hablando. Además, el problema de la información no está solamente ligado a la eficacia y a la eficiencia estatal sino también al de la transparencia de la gestión pública. Por otra parte, el grado de desarticulación y competencia intra estatal muestra que el problema de información que enfrenta la Argentina se da inclusive cuando la información existe: no es sólo que el Estado a veces retacea información frente a las demandas de la sociedad civil; a veces el Estado la retacea al propio Estado. Gran parte de los que contamos con experiencia de gestión pública en Argentina hemos pasado por la frustración de saber que la información que se necesita y con la que no se cuenta, está, la tiene tal sector, tal provincia, está en tal cajón y, sin embargo y por diversas razones, es inaccesible. Por supuesto que siempre existen competencias intraburocráticas, tensiones en el proceso de integración dentro del Estado y entre Estado y la sociedad civil. Sin embargo, para fijar correctamente prioridades de política en la Argentina, es necesario reconocer que la magnitud que se enfrenta en relación con el problema de la producción e institucionalidad de la información, diferencia al caso sustancialmente de la experiencia europea y significativamente con respecto a otras sociedades latinoamericanas.

En síntesis, al observar la situación argentina en contraposición a la experiencia europea, es claro que existe mucho que aprender sobre dónde invertir esfuerzos, fijar prioridades y desarrollar capacidades. En este contexto, y a las recomendaciones ligadas a la relevancia de desconfiar de recetas universales y de trabajar con supuestos de heterogeneidad, podemos ahora sumar otras tres recomendaciones para la modernización estatal y administrativa. Primero, la necesidad de invertir esfuerzos en aquellas reformas que aseguren buen gobierno, lo que acentúa los aspectos políticos y menos “técnicos” de estos procesos. Buenos gobiernos corrigen malas estrategias y errores de implementación. Malos gobiernos no aseguran ni el mantenimiento de una buena estrategia.

Segundo, es necesario identificar dentro de las estructuras estatales dónde se cuenta con unidad sistémica y dónde no. Y donde no se cuenta con unidad sistémica, la prioridad es reconstituir la capacidad de gobierno y de coordinación dentro y entre estas estructuras. Y aquí, muy probablemente, el punto de partida debe estar en la “cúspide” de la estructura estatal, esto es, en el Estado nacional, sus capacidades y atribuciones.

Finalmente, el último tema está relacionado con la necesidad de invertir en información, en contar con información pertinente y confiable para la decisión, diseño, implementación, seguimiento, reformulación y evaluación de estrategias públicas. En la Argentina, la inversión en información es precondition no sólo para los cambios estatales de los que se está hablando, sino que también es precondition para un desarrollo inclusivo y sustentable en el mediano y largo plazo.

Como reflexión de cierre consideramos necesario reafirmar que si bien es relevante identificar prioridades o comprender el *path dependence* que caracteriza el avance de estos procesos, más relevante es evitar confundir la naturaleza de los mismos. En este sentido, y retomando lecciones de las experiencias europeas, vale ratificar la necesidad de un explícito reconocimiento sobre la importancia de la relación entre la lógica técnica y la lógica política que sostiene la implementación de estas

reformas. Como se dijo, estos no son procesos técnicos sino eminentemente políticos. Hay una decisión política detrás de su inicio y sosteniéndolos durante su implementación. Y este reconocimiento hace tanto a que la implementación de la reforma fortalezca sus probabilidades de sustentabilidad intertemporal, como a que no se pierda de vista que *el sentido de una mayor eficiencia y eficacia de la gestión pública está en la forja de políticas públicas más legítimas y eficaces, en definitiva de buen gobierno.*

Notas

¹ El contenido de estas notas reconoce varias fuentes: Prats i Catalá (2006a y 2006b); Acuña (2006a, 2006b y 2007); Acuña y Cetrángolo (2006); Carley y Christie (2000); y OCDE (2003 y 2005).

² Los argumentos que aquí se desarrollan son parte del debate que, en el contexto de las actividades ligadas al “Proyecto de Modernización del Estado en Argentina”, mantenemos entre especialistas argentinos, de otros países latinoamericanos y europeos, miembros de la Jefatura de Gabinete de Ministros y responsables de proyectos de modernización estatal del BIRF para Argentina. Si bien la raíz de estas notas se puede encontrar en Acuña (2006b), fue expuesta dos veces en seminarios/congresos internacionales: mientras que la primera presentación de la versión extendida de este trabajo se realizó en el Seminario Internacional “La implementación de las Políticas Públicas: su Viabilidad y Eficiencia”, organizado conjuntamente por CERALE (Centre d’Etudes et de Recherche Amérique Latine-Europe) y EGAP (Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública) del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Monterrey, México, 9 de febrero de 2007; la segunda fue la realizada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2007.

³ Para un estudio específico sobre la situación del servicio civil en Argentina, cf. Iacoviello y Zuvanic (2006). Este trabajo está inserto en un estudio más amplio sobre la situación del servicio civil en América Latina (Echebarría, 2006).

⁴ Uno de los más brillantes exponentes neoclásicos (1976).

Bibliografía

Acuña, Carlos H. (2006a), “Los problemas de coordinación del Estado argentino como contexto (ineludible) de la coordinación de políticas laborales y económicas”, en *La globalización y el desarrollo nacional: hacia una mayor coherencia entre políticas económicas y laborales*, OIT (comp.), Buenos Aires, OIT.

_____ (2006b), “Comentarios a lo argumentado por Joan Prats sobre las lecciones aprendidas por la OCDE y los desafíos de la modernización estatal en la Argentina”, documento presentado en el Seminario Internacional sobre Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros. Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires, 26 y 27 de octubre.

_____ (2007), “Introducción”, en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Carlos H. Acuña (comp.), Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros. Proyecto de Modernización del Estado.

Acuña, Carlos H. y Cetrángolo, Oscar (2006), “Institucionalidad y financiamiento para la provisión de agua y saneamiento en la Argentina”, Washington, Banco Mundial.

Becker, Gary (1976), *The Economic Approach to Human Behavior*, Chicago, University of Chicago Press.

Carley, Michael y Christie, Ian (2000), “The World’s Commons: the Challenge of Governance”, en *Governance for a Sustainable Future*, World Humanity Action Trust (ed.), London, WHAT.

- Echebarría, Koldo (ed.) (2006), *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, Washington, BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública.
- Iacoviello, Mercedes y Zuvanic, Laura (2006), “Diagnósticos institucionales por país: Argentina”, en *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, Koldo Echebarría (ed.), Washington, BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública.
- OCDE (2003), “Public Sector Modernisation: Open Government”, Paris, OCDE (Policy Brief).
- _____ (2005), *Modernising Government: the Way Forward*, Paris, OCDE.
- Prats i Catalá, Joan (2006a), “Informe sobre el Proyecto de Modernización del Estado en Argentina”, Washington, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.
- _____ (2006b), “Veinte años de modernización administrativa en los países de la OCDE: lecciones aprendidas”, documento presentado en el Seminario Internacional sobre Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros. Proyecto de Modernización del Estado, Buenos Aires, 26 y 27 de octubre.
- Przeworski, Adam (2004), “Institutions Matter?”, en *Government and Opposition*, Oxford, Vol. 39 N° 4.

Estado, mercado y democracia: oportunidades y límites de la participación ciudadana en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática*

Roberto P. Guimarães

Introducción: los vaivenes ideológicos sobre el rol del Estado

Pocos temas han sido sometidos tan fuertemente a los vaivenes ideológicos y hasta de la moda intelectual como el rol del Estado en el desarrollo y, subyacente a éste, el papel de la participación de la ciudadanía en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Si en los años cincuenta hubo un intento concentrado de sustituir el Estado, hasta entonces dominante en los análisis políticos, por la sociedad, la práctica del desarrollo, en particular en América Latina, siguió otorgando un rol central a las instituciones estatales (Guimarães, 1987). Sin embargo, pese a resultados efectivamente espectaculares en materia de crecimiento y de inclusión social verificados en las décadas siguientes, resultados que, dicho sea de paso, habían sido logrados precisamente mediante una fuerte intervención del Estado, la crisis del endeudamiento externo de mediados de los ochenta puso al Estado nuevamente en el banquillo, ahora en manos de los organismos financieros multilaterales, en especial del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. En efecto, los “mandamientos” de lo que quedó conocido como el Consenso de Washington preconizaban, además de la liberalización financiera y comercial, el achicamiento del Estado y el paso de gran parte de sus obligaciones al mercado (Williamson, 1990).

Pese a ello, luego de una década de aplicación de los “programas de ajuste estructural”, la evidencia empírica desmintió la teoría según la cual, una vez superados los desequilibrios fiscales, se lograría recuperar el sendero del crecimiento para beneficio de los sectores más postergados de las sociedades latinoamericanas. Preconizaban los apóstoles del pensamiento neoconservador que las economías de la región, libradas a las fuerzas del mercado, y libres además del peso de un Estado anquilosado, podrían finalmente afrontar los rezagos sociales, reducir la pobreza y las desigualdades. Las estadísticas se hicieron cargo de revelar el contenido altamente ideológico de tales propuestas, cuyo sustrato teórico no encontraba asidero en la historia de América Latina.

Estudios recientes comprueban cómo el mundo llega al Tercer Milenio con situaciones de agravamiento en las situaciones de pobreza e indigencia, excepto en China e India, y, sin lugar a dudas, con niveles más agudos de desigualdad en prácticamente todos los rincones del planeta, incluso en los países desarrollados. De hecho, si se excluye a China e India, la desigualdad ha crecido en todos los demás países (Naciones Unidas, 2005). Análisis de la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe son también elocuentes sobre la situación en la región. En San Pablo, por ejemplo, se ha duplicado entre 1990 y 2000 la proporción de trabajadores asalariados (i.e., de la población económicamente activa -PEA- formal) en la industria sin contrato de trabajo y sin cobertura de seguridad social, del 9 al 22 por ciento. En Argentina, el 22 por ciento de los asalariados del sector formal en áreas urbanas no tenían contrato de trabajo en 1990, pasando a 33 por ciento en 1996. Si en 1990 el 30 por ciento de la fuerza laboral asalariada de Argentina no tenía cobertura de seguridad social, en 1997 ésta ya alcanzaba el 38 por ciento (CEPAL, 2000).

Quizás como respuesta a las nuevas realidades, el péndulo ideológico vuelve a mirar al Estado con renovado interés, a medida que las experiencias de los países iban demostrando la insensatez de privatizar las funciones del Estado a gran escala. Poco a poco se ha ido reconociendo que el Estado sigue jugando un rol clave en el desarrollo social y económico, y sus funciones no pueden ser asumidas

Recibido: 26-07-2007. Aceptado: 07-01-2008.

* Versión revisada del documento presentado en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, del 30 de octubre al 2 de noviembre de 2007.

El autor agradece los valiosos comentarios y contribuciones hechas por Joana Bezerra, Consultora de EBAPE-FGV.

en su totalidad por el sector privado (Naciones Unidas, 2004 y 2005). De partida, el mercado jamás ha sido un principio fundacional de la sociedad. Hasta instituciones conservadoras como el Banco Mundial (1997) llegaron al final del siglo reconociendo que el Estado, es decir, la regulación pública, extra-mercado, no puede renunciar a sus responsabilidades en materia de educación, desarrollo científico y tecnológico, la preservación del medio ambiente y la conservación del patrimonio de biodiversidad que está en la base de las actividades productivas.

Se ha ido imponiendo también el reconocimiento de que la regulación pública y las políticas dirigidas por el Estado todavía ofrecen contribuciones al proceso de desarrollo que son *únicas, necesarias e indispensables* (Guimarães, 1996). La importancia del Estado es *única* porque trasciende la lógica de las fuerzas del mercado, sobre todo en ámbitos como la ética, la igualdad, la justicia social y la defensa de los derechos intrínsecos a la ciudadanía, ámbitos que son ajenos a los mecanismos y las instituciones del mercado. La regulación estatal es también *necesaria* porque la lógica misma de la acumulación de capital necesita del suministro de “bienes públicos” y “bienes de interés social” que no pueden producirse de manera espontánea en un mercado competitivo, con profundas insuficiencias de información y con crecientes externalidades. Por último, el Estado y la regulación pública son *indispensables* para afrontar desafíos como el riesgo ambiental, la vulnerabilidad y la exclusión social, y muchos otros temas para los cuales no tiene cabida el cálculo microeconómico. Entre otros motivos, porque actores y variables como “generaciones futuras” o “largo plazo” son extrañas al mercado, cuyas señales responden a la asignación óptima de recursos en el corto plazo.

Por último, lo que une y le da sentido a esta comprensión es la necesidad de una nueva *ética* del desarrollo. Además de importantes elementos morales, estéticos y espirituales, esta concepción guarda relación con al menos dos fundamentos de la justicia social: la justicia *productiva* y la justicia *distributiva*. La primera se dirige a garantizar las condiciones que permiten la existencia de igualdad de oportunidades para que las personas participen en el sistema económico, la posibilidad real por parte de éstas para satisfacer sus necesidades básicas, y la existencia de una percepción generalizada de justicia y de tratamiento acorde con su dignidad y con sus derechos como seres humanos. La ética en cuanto materialización a través de la justicia distributiva se orienta a garantizar que cada individuo reciba los beneficios del desarrollo conforme a sus méritos, sus necesidades, sus posibilidades y las de los demás individuos (Wilson, 1992).

Constituye, por tanto, un cambio significativo reconocer al fin que se hace imprescindible la participación del Estado para fomentar el desarrollo, promover la erradicación de la pobreza extrema y eliminar las formas más dramáticas de desigualdad en el acceso a recursos económicos y de poder. Del mismo modo, la igualdad de derechos políticos y civiles de los grupos vulnerables y marginados se ha colocado en la agenda pública con renovada fuerza, en gran parte como consecuencia del mayor número de organizaciones de la sociedad civil y de su creciente influencia. Pareciera oportuno intentar, pues, ofrecer una visión panorámica de las posibilidades de la participación en América Latina, subrayando el cambiante rol de Estado a partir de la nueva oleada de globalización, como asimismo, las características, límites y requisitos de la participación en ese contexto, sin dejar de reconocer las iniciativas más destacadas en la actualidad. Para tales propósitos, se rescata en esta oportunidad los principales lineamientos de dos análisis anteriores sobre el tema (Guimarães, 1987, 1996 y 2003).

Estado y mercado en tiempos de globalización

Como el proceso de hegemonización de la nueva modernidad ha cobrado fuerza a partir de la caída del Muro de Berlín, no son pocos los que se apresuraron en declarar “el fin de la historia”, colocando en un mismo plano la liberalización de los mercados y la democracia (Fukuyama, 1990). No obstante, el desarrollo histórico de las luchas sociales sugiere que la destrucción de un tipo de Estado no puede ser confundido con la construcción de uno nuevo. Que la crisis económica, precisamente la de las economías de mercado central planificado, haya sido responsable por la caída del Estado omnipresente

no puede llevar al disparate de concluir que será esa forma específica de funcionamiento de la economía internacional que proveerá las fundaciones de un nuevo tipo de sociedad y de un nuevo ordenamiento político del Estado.

En realidad, la discusión de replantear lo que Aníbal Pinto llamaba hace casi dos décadas “*el falso dilema entre Estado y mercado*” ya debiera estar pasada de moda. Vale recordar sus palabras: “De un lado queda en claro el papel indispensable e irrenunciable del Estado en cuanto a establecer los grandes objetivos sociales y procurar que las fuerzas del mercado se ajusten en la medida de lo posible a esos designios. El segundo sería que ese propósito no puede ignorar la vigencia histórica de ese mecanismo en una sociedad presidida por la escasez, de modo que lo que se realiza para modificar sus bases y para redirigir sus impulsos no puede llegar al extremo de provocar lo que bien podría calificarse -a la luz de variadas experiencias históricas- como la ‘venganza’ del mercado” (Pinto, 1978: 33).

Tampoco hay que perder de vista la metamorfosis de nuestra percepción respecto del mercado. Como nos recuerda Fernando Henrique Cardoso (1995), en los siglos XVII y XVIII, el mercado se expandió por la vía del comercio, convirtiéndose en un elemento “civilizador” para contener el arbitrio de la aristocracia. En consecuencia, en el siglo XIX no se veía al mercado como un modelo en oposición al Estado, sino como instrumento de transformación de las relaciones sociales hacia niveles superiores de sociabilidad. En el siglo pasado, en cambio, fue precisamente el Estado que pasó a ser considerado como el contrapunto bondadoso para contener las fuerzas ciegas del mercado que, abandonadas a sí mismas, serían incapaces de realizar la felicidad humana. Pareciera en tanto que en la actualidad de nuevo se considera el mercado como sinónimo de libertad y democracia.

No obstante lo anterior, como insinúa el dicho popular, “otra cosa es con guitarra”, y las propuestas de muchos progresistas latinoamericanos, cuando se metamorfosean en “pragmáticos” en el poder, pueden encerrar ciertas paradojas. Entre engancharse en la defensa extrema del mercado y engancharse en defender al Estado, uno termina abogando por un Estado que no sea neoliberal pero que no sea a la vez intervencionista. Esto conduce a la paradoja señalada en un seminario organizado por el mismo Cardoso para inaugurar su primer período como Presidente del Brasil, y que reunió a un grupo de connotados intelectuales para discutir los desafíos presentes y las propuestas para superarlos: “*un tipo de Estado que sea capaz de hacer lo que se debe hacer, pero no sea capaz de hacer lo que no se debe hacer*” (Przeworski, 1995: 23). Un Estado que tenga plena capacidad para intervenir pero que esté suficientemente aislado de presiones de los intereses privados para decidir cuándo intervenir. Esto, señala acertadamente Przeworski, revela ser una prescripción inadecuada, puesto que “*el motor del crecimiento son las externalidades que el mercado no provee con eficiencia; a menos que el Estado intervenga, aunque en forma extremadamente selectiva, no habrá crecimiento*” (Przeworski, 1995: 24).

Acorde con los análisis de Aníbal Pinto de hace dos décadas, Przeworski concluye que el falso dilema Estado versus mercado oscurece el hecho de que lo que está en juego son arreglos institucionales que incentiven e informen adecuadamente a los agentes económicos privados y estatales, para que éstos se comporten en forma beneficiosa para la colectividad en su conjunto.

Si la globalización ha llevado al “endiosamiento” del mercado, ha llevado también a la “demonización” del Estado, lo cual, como diría el cantautor cubano Silvio Rodríguez, “*no es lo mismo, pero es igual*”. Nadie cuestiona que el Estado latinoamericano llegó a estar sobre-dimensionado, sobre-endeudado y sobre-rezagado tecnológicamente. Antes de una simple consecuencia de la incuria de gobernantes populistas “irresponsables”, tales predicamentos han sido el resultado de una realidad histórica de consolidación de sociedades nacionales y de “despegue” del crecimiento que no se puede descalificar a la ligera.

Resulta también, y como mínimo, paradójico que los predicadores del libre mercado, del achicamiento del Estado y de la privatización a la ultranza, sean los primeros en no aplicar en sus mismos países lo que sermonean al resto del mundo, como es el caso por ejemplo de los Estados Unidos. Como es

sabido, uno de los resultados de la aplicación del llamado “Consenso de Washington” ha sido la masiva privatización de los servicios públicos en prácticamente todos los países latinoamericanos. Ahora bien, en los Estados Unidos de Norteamérica, 3 de cada 4 ciudadanos es abastecido por empresas estatales de servicios de agua. El gobierno mantiene la propiedad de casi el 100% de sistema de alcantarillado. De los aproximadamente 3.000 sistemas de generación y/o distribución de energía eléctrica en Estados Unidos, 2.000 son de propiedad pública, estatales o de cooperativas de consumidores. Y de acuerdo con las normas de la Comisión Federal de Comunicaciones, agencia estatal que regula la prestación de servicios de telecomunicaciones, está vedado conceder licencias de telefonía a empresas que tengan más del 25% de su capital en poder de extranjeros (Palast, 1997).

La economía de mercado, que, en verdad, ha estado desde siempre con nosotros aunque con distintos matices, es excelente generadora de riqueza, pero es también productora de profundas asimetrías sociales y ambientales. Por eso mismo, el Estado (o el nombre que se quiera dar a la regulación pública extra mercado) no puede renunciar a su responsabilidad en áreas clave como la educación, el desarrollo científico y tecnológico, la preservación del medio ambiente y del patrimonio biogenético, y traspasarlas al mercado. Esto no contradice la tendencia a la expansión del liberalismo económico, que también obedece a una evolución histórica más que a un capricho ideológico, pero supone adaptar la economía de mercado a las condiciones y posibilidades reales del mundo en desarrollo.

El equilibrio entre ese tipo de maniqueísmo Estado-Mercado disfrazado en pragmatismo posmoderno sólo puede ser encontrado en la política. Para complicar aún más las cosas, el resultado de la globalización y de la sacralización del mercado conduce precisamente a generalizar las críticas hacia los políticos y sus organizaciones. La crisis del Estado es pues también una crisis de las formas de hacer política en la región, con importantes repercusiones para los temas relacionados con la gobernabilidad. El desencanto de la política es la contrapartida del auge de la ideología neoliberal, llevando a niveles de paroxismo las relaciones entre lo público y lo privado en favor del interés privado. No debiera sorprender que todo lo que es público, incluyendo el “hombre” público y más precisamente el político, sea visto con sospecha o desencanto. Y es en el vacío de la política que los grupos económicos, los medios de comunicación y los resquicios oligárquicos del pasado reciente enquistados en los nichos clientelistas del Estado, todos travestidos en agentes de la modernidad basada en la ideología neoconservadora, pasan a definir la agenda pública y a actuar como poderes fácticos de gran influencia en la resolución de los problemas nacionales.

Sin embargo, desde una perspectiva democrática, no existen postulaciones capaces de defender sólidamente la tesis de que la elaboración y gestión de la vida pública pueda realizarse sin la mediación de la política. Los partidos políticos, a su vez, son insustituibles para la profundización de la democracia, para el mantenimiento del consenso mínimo alrededor de un proyecto nacional y para la transformación del estilo de desarrollo concentrador y excluyente todavía vigente, razones por las cuales es fundamental recuperar el prestigio de la actividad y de las instituciones políticas en nuestros países (Guimarães y Vega, 1996).

En resumen, si ya no podemos contar con la intervención del Estado, sí lo necesitamos para garantizar la constitución de espacios y reglas de negociación entre actores independientes, incluso estatales. Este Estado no es el movilizador ni el intervencionista del pasado, sino un Estado regulador, facilitador, asociativista y estratega, que garantice la calidad y cobertura de los servicios públicos, y que ofrezca los cimientos institucionales y estratégicos para el crecimiento con bases más equitativas que en el pasado. La experiencia histórica no sólo en América Latina sino en muchas otras partes del mundo demuestra que el desarrollo, librado exclusivamente a las fuerzas de mercado, tiende a reproducir las condiciones iniciales del proceso, con todas sus secuelas de desigualdad y de exclusión sociales. Como señala con gran propiedad Lechner (1995: 65), ni el viejo estatismo ni el nuevo antiestatismo ofrecen una perspectiva adecuada: “Frente a la preeminencia avasalladora del mercado, conviene recordar la paradoja neoliberal: los casos exitosos de liberalización económica no descansan

sobre un desmantelamiento del Estado sino, muy por el contrario, presuponen una fuerte intervención estatal”.

Ello cobra aun más importancia cuando se reconoce que la gobernabilidad, que se definía hasta hace muy poco en función de la transición de regímenes autoritarios a democráticos, o en función de los desafíos antepuestos por la hiperinflación y la inestabilidad económica, se funda hoy en las posibilidades de superación de la pobreza y de la desigualdad. Como afirma la edición de 1994 del Informe sobre el Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): “nadie debiera estar condenado a una vida breve o miserable sólo porque nació en la clase equivocada, en el país equivocado o con el sexo equivocado”.

Participación y gobernabilidad democrática

En el contexto del papel del Estado en el desarrollo, en particular las seguidas iniciativas de reforma del aparato público, un tema recurrente es el de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones que afectan su destino y su vida cotidiana. No ha sido, tradicionalmente, un tema fácil. Pocas son, por ejemplo, las iniciativas que toman en cuenta, anticipadamente, el hecho de que para que los sectores más marginados de la sociedad puedan efectivamente participar y beneficiarse del desarrollo, se hace indispensable eliminar los obstáculos estructurales que impiden una participación autónoma de la ciudadanía, tales como el acceso a recursos y activos económicos y políticos (ingresos, derechos de propiedad, información, etc.).

Por otra parte, se hace siempre indispensable reconocer algunos límites insoslayables de la participación social (Guimarães, 1987). Considerando que ésta es normalmente impulsada desde el Estado, está siempre presente la tentación de transformarla en movilización y control social. Además, como las variables que intervienen en la participación son múltiples y dinámicas, algunos componentes básicos de las iniciativas de reforma del Estado pueden a veces contraponerse a los objetivos de la participación. Me refiero, por ejemplo, al permanente impulso por descentralizar la acción del Estado, no sólo en aras de la eficiencia administrativa sino también en pos del empoderamiento de la sociedad. Entretanto, si aceptamos el hecho de que la participación contiene un alto grado de conflictividad y pone al descubierto intereses divergentes, en condiciones que lo que la legitima es precisamente producir cambios estructurales en la distribución de poder político, las tendencias a la descentralización requieren también cierto grado de centralización de decisiones precisamente para transformar posibles *impasses* en oportunidades de desarrollo y de profundización democrática.

La participación, concebida en un contexto de desarrollo que abarca situaciones iniciales de extrema pobreza socioeconómica y política, adquiere, pues, para los sectores populares, un carácter estratégico de suma importancia. Significa luchar por conquistar su ciudadanía como individuos, y por conquistar el rol de sujeto de su propia historia y desarrollo en cuanto miembro de un grupo social, actualizando de esa forma los objetivos de solidaridad, equidad y democracia. La participación en el desarrollo tiene por objeto producir cambios de todo orden, tanto en la esfera pública como privada. Sin embargo, los cambios estructurales no se producen por el solo hecho de que la estrategia adoptada sea más o menos participativa.

La mayoría de los proyectos de desarrollo rural, por ejemplo, persiguen transformar las relaciones en el campo de modo de permitir la penetración de la agricultura moderna en un ámbito tradicionalmente dominado por la agricultura familiar, o bien favorecer una mejor articulación entre ambas. Una empresa de tal envergadura no puede adquirir alguna permanencia en el tiempo sin provocar más distorsiones y desigualdades que las ya existentes sin llevar a cabo, por ejemplo, un programa de reforma agraria que democratice el acceso a la propiedad de la tierra. Del mismo modo, no es suficiente garantizar el acceso a la tierra. Hay que garantizar que los instrumentos de política crediticia, fiscal, de asistencia técnica, entre otras, permitan el efectivo ejercicio de ese derecho de manera productiva. Tampoco se puede concebir la participación si no se promueve el surgimiento de

organizaciones que defiendan autónomamente sus intereses, como son los sindicatos, las cooperativas y otras formas asociativas.

Es precisamente en ese momento que el consenso logrado acerca de los objetivos generales de cambio asumen un carácter conflictivo que, de no ser previsto y bien administrado, echa por tierra hasta las más sinceras intenciones participativas. Ello equivale a decir que existen conflictos entre los valores y estrategias de participación planteados por grupos -muchas veces reducidos- de líderes políticos y representantes de la burocracia estatal, y el contenido autoritario de los valores y prácticas todavía vigentes en la sociedad y, muy particularmente, en el Estado. Conviene recordar un comentario que ilustra muy bien lo señalado recién: “Un chiste habitual en los medios internacionales relata un intento de un economista progresista, nacional o extranjero, de ‘vender’ la idea de reforma agraria, de la industrialización, de un sistema de recaudación de impuestos más eficaz, de un sistema escolar más abierto o una mayor independencia del poder extranjero, precisamente a un gobierno cuya razón de ser es evitar que eso suceda o, por lo menos, limitarlo a su mínima expresión” (Seers, 1972: 428).

A raíz de la trayectoria reciente de muchos países de la región, se podría sugerir que las desigualdades sociales y, en buena medida, la inestabilidad de la democracia latinoamericana, radica no tanto en una insuficiencia de recursos, o en la falta de dinamismo económico, sino en la distribución de recursos que de hecho ya están disponibles. Por otro lado, acumulación, distribución y ciudadanía constituyen no sólo procesos inseparables, sino que, además, son sincrónicos, forma y sustancia de un mismo proceso histórico. De ser así, la evolución económica, social y política de la región estaría indicando la necesidad de superar la disyuntiva entre progreso material y justicia social. No se puede ocultar el hecho de que éste es un desafío netamente político, lo cual sólo se puede afrontar a través de la construcción de alianzas entre los distintos grupos sociales, de modo de proveer la base de consenso para la necesaria reforma de las instituciones públicas.

En ese sentido, la participación se confunde con organización social autónoma. El reto institucional planteado por el desarrollo latinoamericano se resume, a nivel micro, en la democratización social, y a nivel macro, en la democratización del Estado. El primer objetivo supone el fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias, la redistribución de los recursos y de información hacia los sectores subordinados, el incremento de la capacidad de análisis de sus organizaciones, y la capacitación para la toma de decisiones. El segundo se logra a través de la apertura del aparato estatal al control ciudadano, de la reactualización de los partidos políticos y de los procesos electorales, y de la incorporación del concepto de responsabilidad política en la actividad pública. No hay cómo eludir los rasgos utópicos de esos objetivos. Sin embargo, imaginar un proceso como el de la “perestroika” o lo que llevó a la caída del Muro de Berlín, hace algunas décadas, también sonaría como algo inalcanzable. No hace daño, por tanto, recuperar algo de la utopía de la justicia social y de la democracia, aún más luego de una década de oleada neoconservadora y de intentos de imposición del “pensamiento único”.

Si antes se creía que el manejo de la economía y el proceso de crecimiento imponían límites “naturales” a la participación, por ende a la democracia, puesto que las decisiones económicas se basan en una racionalidad técnica, instrumental, a la cual es ajena la idea de participación y de justicia social (que se supone obedecen a una “irracionalidad” política en la resolución de conflictos), la presencia cada día más fuerte de los movimientos sociales ha demostrado que ese límite es mucho más creado, por tanto político, que real. Se trata, en verdad, de un límite impuesto por la planificación económica a partir de un proyecto político que responde a los intereses específicos del grupo social hegemónico, como una imagen de la sociedad ideal, y que se antepone a las demandas sociales concretas.

Esto conduce a destacar que el énfasis en políticas que promuevan un cambio en el estilo de desarrollo vigente, tiene por requisito y por resultado cambios significativos en la distribución del poder. Al mismo tiempo, mientras más énfasis se le imprima a los aspectos equitativos y participativos de las nuevas opciones de desarrollo, se pueden vislumbrar mayores dificultades de orden político para

su puesta en práctica, aunque todos profesen su adhesión a esos ideales. Como señala Levin (1971: 71), “ningún proponente del autoritarismo, con un mínimo de sofisticación, sería lo suficientemente estúpido para destruir la fachada de las instituciones democráticas”. El análisis de los requisitos para que se materialice un estilo de desarrollo equitativo en lo económico, y democrático y participativo en lo político, no debe disimular pues nuestro profundo escepticismo sobre las posibilidades reales de que esto ocurra en el contexto histórico del capitalismo en la periferia. Nunca estará de más recordar que los esfuerzos por ampliar la participación social de los sectores hasta ahora excluidos se orientan hacia recursos que, en cierta medida, sólo pueden reproducirse si esos sectores siguen ocupando una posición subordinada en la sociedad.

Habida cuenta de esas reflexiones, se hace adecuado introducir algunos criterios para evaluar iniciativas de participación. Antes, todavía, no se puede dejar de reiterar que la participación no es una panacea para solucionar los rezagos e injusticias de nuestras sociedades. Es cierto que nadie encontrará un político o un gobierno que **no** defienda la participación de la ciudadanía como algo intrínsecamente bueno y necesario. Además de lo sugerido por Murray Levin, hay que reconocer también que un consenso tan generalizado sólo es posible porque “contiene cierta dosis de hipocresía y requiere, también, un acuerdo tácito de no llegar a definir el término en forma precisa” (Wolfe, 1984: 164). Por otra parte, los ciclos más largos de la historia latinoamericana ponen en tela de juicio la participación. En definitiva, tomándose en cuenta el descrédito a que ha sido sometida la política y las instituciones públicas, y luego de un pasado reciente de regímenes autoritarios y represivos, antes de preguntarse por qué y cómo la gente participa, debemos sorprendernos que, pese a todo, todavía se esté dispuesto a participar.

Requisitos para una efectiva participación en democracia

No obstante los diversos significados que se atribuyen a la participación, lo cierto es que existe un supuesto implícito al asignarse importancia a este concepto, tanto como un derecho humano (que se justifica como un *fin* en sí mismo) como un *instrumento* que garantice a la población influir en las decisiones públicas. El supuesto de que todas las personas desean participar y lo harán siempre que se les permita. Ello permite subrayar que la participación constituye, por definición, un acto *voluntario*. La participación obligatoria es falsa y engañosa. Puede presentar resultados espectaculares en el corto plazo, principalmente si se la mide en términos de indicadores formales como asistencia a reuniones, participación en votaciones y otros. Sin embargo, representan rituales que no contribuyen en absoluto al fortalecimiento y autonomía de las organizaciones ciudadanas, y desaparecen tan pronto se extingue el estímulo externo o sobreviene la represión, dejando en su lugar la pasividad o el rechazo y resentimiento, según sea el caso.

Ahora bien, tal como la dificultad de acceso a bienes materiales define la situación de pobreza socioeconómica, así también se puede clasificar la distancia de los sectores excluidos del poder como pobreza política. Hay que reconocer, por de pronto, que somos sociedades social y económicamente pobres, y políticamente miserables. Si bien es cierto que la trayectoria de muchos países revela períodos de funcionamiento del régimen democrático, la democracia participativa y pluralista, tal como se la concibe hoy día, es por lo general ajena a nuestra formación histórica. Aun en las situaciones en que han sido respetados los ritos formales del proceso democrático, tales como el funcionamiento del legislativo y la realización regular de elecciones, un análisis más detenido confirma la ausencia de contenidos sustantivos en esos procesos. Las debilidades de los sistemas de partidos reducen aun más las elecciones a ejercicios de democracia formal.

Desde el punto de vista de la comunidad, un requisito básico es la *capacidad de organización*. Es cierto afirmar que un grupo social seguirá siendo políticamente pobre mientras no logre organizarse. Asimismo, una sociedad sólo podrá proclamarse en verdad democrática, y sólo se podrá materializar un estilo de desarrollo que privilegie la justicia social, en la medida en que se viabilice el ejercicio real de

esos ideales a través de procesos sociales concretos, o sea, a través de las instituciones que regulan las vidas de los individuos. Eso requiere, de partida, el ejercicio de *los derechos más elementales de ciudadanía*, tales como el derecho de celebrar reuniones, de pertenecer a partidos políticos y a organizaciones de clase, así como el acceso a los medios de comunicación. Pero la ciudadanía debe trascender la dimensión individual. Hace falta la representación y la participación, lo que permite el surgimiento de una acción común y organizada que adquiera un sentido de decisión colectiva. Además, la práctica democrática supone que los derechos de ciudadanía ejercidos en forma colectiva deben asegurar la intervención en la toma de decisiones y en la puesta en práctica de políticas y programas. En caso contrario, estaríamos consolidando lo que muchos han correctamente clasificado como “democracias delegativas”, en las cuales la ciudadanía pasa un cheque en blanco a cada 4, 5 o 6 años y, cuando mucho, puede manifestar su descontento sobre decisiones específicas en una u otra consulta pública sin mayor trascendencia.

Por otro lado, la práctica democrática supone que los derechos de ciudadanía ejercidos en forma colectiva puedan *asegurar la intervención en la toma de decisiones* y en la ejecución de las alternativas de política. Se hace pues indispensable definir el *tipo y grado de autonomía* de las organizaciones sociales para intervenir en el proceso de toma de decisiones, especialmente en lo que respecta a la propiedad y uso de los recursos naturales, y a la acumulación y distribución del excedente. Se revela igualmente clave la existencia de *múltiples instancias de intervención* en el proceso de formulación de políticas, para permitir que la participación asuma un carácter dinámico y no meramente formal, de homologación, como asimismo posibilitar sucesivas transformaciones en el diseño de políticas, ya sea porque cambiaron las necesidades o porque cambió la percepción acerca de las prioridades que se debe atribuir a ellas.

Más aun, la existencia de canales alternativos para la participación de la comunidad permite atender de manera más adecuada a ciertos grupos sociales específicos. Es sabido, por ejemplo, que las mujeres todavía encuentran posibilidades muy limitadas para su participación en muchos países de la región. Normalmente, las oportunidades para la participación femenina adolecen de un sesgo masculino, ya que su inserción sólo se legitima cuando, por ausencia del hombre, la mujer asume el rol de jefa del hogar. Sin embargo, existen situaciones específicas de discriminación y privación que éstas deben enfrentar, como mujeres de estratos populares, y que dan lugar a reivindicaciones que no siempre encuentran un cauce adecuado en las organizaciones existentes.

Desde una perspectiva histórica, la resolución de los conflictos sociales en los países de la región ha ocurrido siempre al interior de las elites. Ello debe dar lugar a acciones tendientes a fortalecer una *estructura de oportunidades de participación* que permita la satisfacción de necesidades desde la perspectiva de los sectores involucrados, y no sólo a partir de los intereses nacionales definidos por el Estado. En lo que se refiere a la incorporación de nuevos actores, se trata también de asignar mayor peso específico a las organizaciones no gubernamentales que representen los intereses de amplios sectores sociales.

Íntimamente ligado a este último aspecto, y también a la necesidad de frenar el crecimiento del aparato estatal, se encuentra la *delimitación de los diversos ámbitos de la acción social*, público, privado y comunitario. Como nadie “vive” en Bolivia o Chile, y sí en La Paz o Santiago, o aun en comunidades específicas, una estrategia de desarrollo participativa requiere la delimitación, ante todo, territorial de la acción estatal. Del mismo modo, hay que definir dónde termina la acción estatal y dónde el sector privado asume el rol protagónico. Hoy, más que nunca, se aboga también por un creciente margen de maniobra para las organizaciones no gubernamentales, que conforman el dominio de la acción comunitaria, ni estatal ni privada.

Lo anterior supone también un cierto grado de *flexibilidad* de la estructura institucional, puesto que uno de los mayores enemigos de la participación es el apego a normas burocráticas rígidas, que muchas veces tienen sentido para los planificadores o el gobierno central, pero que no se aplican a las

condiciones locales o a una determinada coyuntura. Como ya se ha señalado, un modo eficaz para imprimir flexibilidad a la estructura burocrática y a la planificación es la *descentralización* de las decisiones y de los recursos. Sin embargo, hay que evitar recurrir a la tradicional “delegación de facultades para la ejecución” como forma de descentralización. Ésta exige no sólo la facultad para realizar determinadas acciones sin recurrir a instancias superiores, sino el poder para tomar decisiones e incluso, modificar normas y reformar decisiones anteriores, si fuera necesario.

En síntesis, la profundización de la democracia mediante la participación requiere del fortalecimiento de las oportunidades para el *surgimiento de organizaciones sociales y comunales desde la base*. Ello se reviste de importancia por el hecho de que los grupos sociales ya organizados disponen de medios materiales, organizacionales y de información que les permite una mayor participación en la toma de decisiones públicas; razón por la cual estos grupos tienden a privilegiar las acciones que no pongan en peligro sus necesidades y sus pautas de consumo. Se trata, por ende, de posibilitar el surgimiento de un mayor número de actores organizados y romper así los monopolios de influencia en la definición y búsqueda de los objetivos prioritarios de la acción estatal. Eso supone niveles mínimos de educación universalizada, pues la educación ofrece el instrumental necesario para el procesamiento de información. Supone, a la vez, el acceso de las organizaciones de base a múltiples fuentes de información sobre la realidad, así como la capacitación de los sectores menos organizados para analizar esas informaciones y traducirlas en acciones compartidas por todos.

Un brochazo sobre la participación en América Latina

La región revela una larga historia de intentos de promover la participación en la esfera pública, aunque con los mismos altibajos característicos de la evolución de la democracia en nuestros países. Ella se fortalece de la mano del surgimiento con fuerza del desarrollo local en décadas recientes, y contribuye y a la vez se beneficia de las iniciativas permanentes de descentralización del Estado. En términos más generales, la forma más frecuente para materializar la participación de la sociedad ha sido la de co-gestión, en especial en la puesta en práctica de proyectos en la esfera social. El ámbito en el cual la participación ha experimentado el mayor crecimiento ha sido en temas de administración de los recursos públicos, a través de los llamados “presupuestos participativos”. Las experiencias exitosas realizadas en Brasil en las últimas dos décadas han contribuido a la generalización de esa práctica en América Latina. Además de su difusión en distintos niveles de gobierno en Brasil, en Perú, por ejemplo, se estima la existencia de más de 1.500 instancias de participación a partir de la Ley de Presupuestos Participativos. Iniciativas como las de los Consejos Consultivos en Argentina, el pionero Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil, el Plan Estratégico de Villa El Salvador en Perú, el programa Cultura Ciudadana de Bogotá y el programa de habitación popular de Costa Rica, entre muchos otros, constituyen sin duda una demostración elocuente del vigor de la participación en la región.

En Argentina, la participación asume su protagonismo reciente a partir de la aprobación del Plan Nacional de Modernización del Estado en 2001, en el cual se destaca la Carta Compromiso con el Ciudadano que contiene los objetivos explícitos de ofrecer un alto patrón de calidad de los servicios, promover la información y la comunicación con la ciudadanía, además de incrementar la participación, monitoreo y evaluación de los programas y actividades del gobierno. En Bolivia, el marco legal más importante fue la Ley de Participación Popular de 1994, que llevó a institucionalizar la participación en el país. La Ley Nacional del Diálogo, del 2000, significó un impulso renovado a la abertura del aparato estatal. De hecho, desde antes ya existían instancias impulsadas para fortalecer la ciudadanía como, por ejemplo, las Redes Ciudadanas, las Noches Parlamentarias en La Paz y los Encuentros de Decisiones Concurrentes.

Además de los ya mencionados presupuestos participativos, Brasil presenta experiencias igualmente significativas en materia de participación. Quizás las más importantes sean en las áreas de

la salud y de la educación. Los Consejos Municipales de Salud han sido creados para implementar el Sistema Único de Salud, tienen carácter deliberativo y la mitad de los miembros son de usuarios de los servicios de salud, mientras una cuarta parte son profesionales del sector y la otra cuarta parte representan los prestadores de servicios. Algo semejante ocurre con los Consejos Municipales de Educación, que desempeñan un papel rector en la definición, fiscalización y evaluación de las políticas educacionales, y sus decisiones van desde la distribución de recursos hasta la indicación de los dirigentes de las escuelas.

En Colombia, un marco reciente para la institucionalización de la gestión participativa ha sido la Constitución de 1991, al traspasar la responsabilidad de aplicación de los programas de seguridad pública a los niveles más locales de gobierno, lo que culminó con el exitoso y ya señalado ejemplo del programa Cultura Ciudadana en Bogotá. Entre otras iniciativas, destaca también el Plan Nacional de Formación de Veedores para aumentar la participación en el control y fiscalización de las actividades estatales. En Costa Rica, el también mencionado programa de habitación popular promueve la autoconstrucción y la ayuda mutua, las familias de estratos populares participan desde la programación hasta la ejecución de los proyectos, y el Estado ofrece asistencia técnica y capacitación. Esa iniciativa (FUPROVI) incluye también dimensiones ambientales como la reforestación y el saneamiento básico.

En Cuba, quizás el país, junto con Bolivia, con mayor tradición de participación popular en la región, proliferan los Consejos Populares en prácticamente todas las áreas del quehacer público en el nivel local, incluso barrial. Vale destacar, en Ecuador, los diversos Planes Estratégicos Participativos impulsados a partir de finales de la década pasada, como asimismo los proyectos de reforestación comunitaria de cuencas hidrográficas, instancias que han sido clave para la abertura del aparato estatal a la ciudadanía. Los presupuestos participativos, a pesar de su aparición reciente en El Salvador, han ganado fuerza, y el Plan Municipal de Inversiones de 2002 en la ciudad capital ya contó con metodología participativa.

La Ley de los Consejos de Desarrollo Rural y Urbano del 2002 constituye el principal cauce de participación comunitaria en Guatemala, a la par del programa Vamos Guatemala y sus componentes Guate Crece, Guate Solidaria y Guate Compite, en especial el Guate Solidaria, que busca fomentar la participación social en áreas rurales. Las casi trescientas municipalidades de Honduras cuentan con un Plan Estratégico de Desarrollo Municipal que requiere de intervención por parte de la comunidad. El marco legal más importante para la participación en Nicaragua es la Ley de Participación Ciudadana. Por otro lado, tal como ocurre en Brasil y en otras partes, la reciente Ley de Participación Educativa creó un Consejo Directivo Escolar en todas las unidades educacionales, y lo componen representantes de las familias, de los docentes y de los propios estudiantes.

La iniciativa más reciente en Paraguay ha sido el programa comunitario lanzado en 2003, Salud Responsabilidad de Todos, con el objeto de mejorar las condiciones sanitarias en el distrito de Fram a través de una gestión descentralizada y participativa. Se hizo mención, para el caso de Perú, a dos de las experiencias más significativas de participación popular, como han sido el Plan Estratégico de Villa El Salvador, con sus más de dos centenas de oficinas temáticas, y también la promulgación de la Ley de Presupuestos Participativos en 2003. La práctica de los presupuestos participativos se ha ido generalizando también en República Dominicana, cuyo ejemplo más llamativo ha sido el de Villa González desde 1999, además de experiencias semejantes en Villa Altagracia y Villa La Vieja. Por último, en Venezuela, las experiencias más expresivas de participación han tenido lugar en Sucre y en Lara. En el primero, la comunidad ha sido involucrada directamente, por ejemplo, en el Núcleo de Atención Social en Salud y en el proyecto Consejo Comunitario de Supervisión Educativa. De igual forma, la FUNDASALUD, en Lara, promueve instancias para la incorporación directa de la comunidad en la gestión de todos sus programas.

Lejos de haber tratado de ofrecer un inventario exhaustivo de todas las oportunidades para la participación de la Sociedad Civil latinoamericana, la descripción anterior ha sido introducida con el

propósito de ilustrar la amplísima gama de experiencias innovadoras en la región. Escapa también de los objetivos del presente análisis pretender evaluar los éxitos y fracasos de la participación en los diversos países. Sin embargo, pareció necesario complementar los comentarios desarrollados anteriormente con un vistazo que permitiera al menos comprobar que, en materia de participación, no hacen falta instituciones o mecanismos que aseguren a los ciudadanos intervenir directamente en las decisiones que les afectan, en particular a los grupos y estratos más marginados de la sociedad latinoamericana. Desgraciadamente, lo que sigue estando ausente es la necesaria voluntad política que permita erradicar una realidad todavía excluyente que caracteriza la región, y que ha dado lugar al refrán popular “yo participo, tu participas.... ellos deciden”.

Conclusión

Pese a la vigencia y el vigor de la participación ciudadana en América Latina, el entorno económico y sociopolítico no permite mucho optimismo en cuanto a la constitución de sociedades más democráticas y más justas. Las cifras a ese respecto son elocuentes, pero todavía más elocuentes lo son las relaciones sociales y de poder que se encuentran detrás de las cifras. Ya es tiempo de asumir que la heterogeneidad estructural de América Latina por algo lo es *estructural*, constituyendo, de hecho, una forma específica, es decir, periférica, de reproducción capitalista. No tiene sentido, pues, seguir hablando de la “deuda social” provocada por el padrón de acumulación vigente, o del “papel subsidiario” del Estado en corregir las distorsiones de una modernización social trunca. Lo que existe es un proceso incompleto de construcción de la ciudadanía, en donde la incorporación de algunos sectores sociales se ha hecho a costa de la mayoría.

Por otra parte, las dificultades provocadas por situaciones de extrema desigualdad social no pueden ser definidas como problemas *individuales*, sino que constituyen problemas *sociales*, colectivos. No se trata de garantizar simplemente un mayor acceso, vía mercado, a la educación, a la vivienda, o a la salud, sino que de recuperar prácticas colectivas (solidarias) de satisfacción de esas necesidades. En ese sentido, la justicia social no puede ser disociada, en América Latina, de la democracia. Así como no se puede esperar una recuperación del proceso de crecimiento sin que se aumente la disponibilidad de recursos productivos, así también resulta irreal imaginarse que esta recuperación puede tener lugar si no se resuelven las situaciones de extrema desigualdad en la distribución de recursos económicos y políticos.

No se puede olvidar empero, so pena de caerse en el voluntarismo, que la participación ciudadana tiene también sus propios límites y no ocurre en un vacío social. Hay que tener siempre presente que las experiencias más exitosas de participación no pueden ser explicadas únicamente como el resultado de una obra de ingeniería social. Casi sin excepción ha sido la historia de cooperación y asociativismo, y el rol del Estado, que han jugado el papel clave para el éxito de tales iniciativas. En el otro extremo, la experiencia histórica en nuestra región revela también que los modelos participativos tienen éxito hasta el momento en que los grupos dominantes en la comunidad logran una mejor inserción socioeconómica, permitiendo el surgimiento de nuevas oligarquías y fortaleciendo así las relaciones de dominación preexistentes. La participación, al igual que la justicia social o la reforma del Estado, puede muy bien ser funcional al desarrollo del capitalismo en una determinada etapa, habiendo que definir, por tanto, esos límites, y tornarlos explícitos. Peor que el voluntarismo que caracteriza muchas propuestas en la actualidad, sería sustituirlo por la manipulación enmascarada como control ciudadano.

Por añadidura, para permitir el surgimiento de nuevos actores sociales y garantizar su participación organizada en la gestión pública, se impone la democratización del aparato estatal, y de la propia sociedad, definiéndose claramente el espacio institucional y productivo entre ellos. Particularmente importante, para imprimir mayor representatividad a las instituciones públicas, se revela el fortalecimiento de la capacidad política del Estado, así como de su capacidad técnico-administrativa y de planificación. Asimismo, pierden significado las propuestas de achicamiento puro y

simple del Estado, distinguiéndose claramente la lucha anti-estatal por la lucha por mayor control ciudadano sobre las acciones públicas.

Un signo francamente positivo en esa dirección ha sido la presencia en el escenario político de “nuevos” movimientos sociales cuyas demandas tradicionales se orientan hoy a la satisfacción de necesidades básicas, de conquista de derechos de ciudadanía y de intervención directa en los asuntos públicos; mucho más que al nivel político de la democracia parlamentaria formal. Por consiguiente, más importante que la identificación de posibles actores sociales para el reordenamiento de la sociedad con bases más equitativas y participativas -sean agentes privados, sea el Estado, sea una combinación entre ambos- se deben concentrar esfuerzos en el análisis de los conflictos sociales, tal como éstos se producen a partir de la lógica de la acumulación de capital en la periferia. En otras palabras, a la vez de centrar la atención en los actores tradicionales como la clase media, los empresarios, obreros, tecnócratas, etc., hay que partir del conflicto y de la constelación de intereses que se forman a su alrededor, para entonces poner los actores en movimiento; única forma de agregar sentido a la acción (o transformación) social.

Por último, no se puede soslayar los límites que el entorno externo impone a la acción del Estado. La internacionalización de los mercados, de la propia producción, y de los modelos culturales pone en entredicho la capacidad de los Estados de mantener la unidad e identidad nacional, provocando la fragmentación de su poder monopolista para manejar las relaciones externas de una sociedad, y fortaleciendo los vínculos transnacionales entre diversos segmentos de la sociedad. El Estado termina, es cierto, asumiendo muchos de estos vínculos, como la negociación de la deuda externa lo demostrara, cuando se pasó de una fase en que el tema se definía en términos privados, debido a la índole de los bancos acreedores, a una etapa en que el asunto adquirió un carácter eminentemente político, en que el problema pasó al control de los gobiernos de los países deudores y acreedores, así como al control de los organismos internacionales.

Conviene reiterar, a modo de conclusión, lo que se ha sugerido en otra oportunidad (Guimarães, 1996), cuando se llamó la atención en el hecho de que la evolución reciente en muchos países latinoamericanos podría culminar un proceso de crisis de *competencia* del aparato público en administrar los conflictos sociales provocados por un estilo particular de desarrollo capitalista, su transformación en una crisis de *legitimidad* del Estado. Más que la incapacidad del Estado de responder a las demandas sociales que llevaron al colapso de los regímenes populistas del pasado (aunque existe hoy el espectro de retroceso a tales regímenes), la crisis de competencia, agravada por el efecto acumulativo de las presiones populares insatisfechas a través de un proceso trunco de integración social, pasa a referirse no al *ejercicio* del poder sino a la *esencia* de éste, poniendo en tela de juicio la legitimidad misma de las instituciones estatales. A fin de cuentas, del cuestionamiento de la política al cuestionamiento de la democracia el límite es muy estrecho, tenue ¡y peligroso! Uno de los problemas que acarrea el desencanto con la actividad política y la decadencia de los partidos políticos es precisamente el deterioro de la idea de futuro.

En ese sentido, el futuro del Estado está íntimamente asociado al futuro de la política en América Latina, y la abertura de cauces para la efectiva participación ciudadana juega un rol clave. Por eso mismo, conviene cerrar esos comentarios, una vez más, con la advertencia hecha por Fernando Henrique Cardoso, de que “si no hay una simbiosis de la política con el interés público será difícil sostener la democracia”. Sin ella, agrega Cardoso, “volveremos al mundo del mercado, no en el buen sentido -del mercado que educa, del mercado que suaviza, del mercado que civiliza- sino del mercado casi como guerra; y el mercado como guerra genera -y esto bien lo sabía Hobbes- un Estado para poner orden en las cosas, lo cual no sería el Estado democrático, el Estado de derecho, sino su opuesto” (Cardoso, 1995: 94).

Bibliografía

Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial: el Estado en un mundo en transformación*, Washington, Banco Mundial.

- Cardoso, Fernando Henrique (1995), “Estado, mercado, democracia: ¿existe una perspectiva latinoamericana?”, en *Socialismo y Participación*, N° 71, Lima.
- CEPAL (2000), *Panorama social, 1999-2000*, Santiago, CEPAL. División de Desarrollo Social.
- Fukuyama, Francis (1990), “¿El fin de la historia?”, en *Estudios Públicos*, N° 37, Santiago.
- Guimarães, Roberto P. (1987), “Participación comunitaria, Estado y desarrollo: el difícil arte de conciliar lo conflictivo”, en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. 21 Nos. 83-84, Cuenca.
- _____ (1996), “¿El leviatán en extinción? Notas sobre la reforma del Estado en América Latina”, en *Pretextos*, N° 9, Lima.
- _____ (2003), “Tierra de sombras: desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización corporativa”, Santiago, CEPAL (Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 67).
- Guimarães, Roberto P. y Vega, Juan Enrique (1996), “Partidos políticos y gestión estratégica del Estado”, en *Boletín del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social*, N° 2, Santiago.
- Lechner, Norbert (1995), “Por qué la política ya no es lo que fue”, en *Nexos*, N° 216, Santiago.
- Levin, Murray B. (1971), *Political Hysteria in America: the Democratic Capacity to Repression*, New York, Basic Books.
- Naciones Unidas (2004), Review of the Further Implementation of the World Summit for Social Development and the Outcome of the Twenty-Fourth Special Session of the General Assembly: Report of the Secretary-General, New York, Naciones Unidas, mimeo.
- _____ (2005), *The Inequality Predicament: Report on the World Social Situation*, New York, Naciones Unidas.
- Palast, Gregory (1997), “What the Privateers Don’t Want You to Know”, paper presented at the Public Services International Water Conference, Stockholm, August.
- Pinto, Aníbal (1978), “Falsos dilemas y opciones reales en la discusión latinoamericana”, en *Revista de la CEPAL*, N° 6, Santiago.
- PNUD (1994), *Informe sobre el desarrollo humano*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Przeworski, Adam (1995), “Comentários”, en *O Brasil e as tendências econômicas e políticas contemporâneas (seminário de Brasília)*, Brasília, Ministério de Relações Exteriores, Fundação Alexandre de Gusmão.
- Seers, Dudley (1972), “The Prevalence of Pseudo-Planning”, en *The Crisis of Planning*, Mike Faber y Dudley Seers (eds.), London, Chatto and Windus, Sussex University Press.
- Williamson, John (1990), “What Washington Means by Policy Reform”, en *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, John Williamson (ed.), Washington, Institute for International Economics.
- Wilson, John O. (1992), “Socio-Economic Justice”, en *Real-Life Economics: Understanding Wealth Creation*, Paul Ekins y Manfred Max-Neef (eds.), London, Routledge.
- Wolfe, Marshall (1984), “La participación: una visión desde arriba”, en *Revista de la CEPAL*, N° 23, Santiago.

La relación planificación-presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados*

Aníbal Jorge Sotelo Maciel

I. Introducción

El sector público suele estar signado por un destino de Sísifo: las mejores intenciones de solución de los problemas de la sociedad, las ideas más creativas e innovadoras, suelen zozobrar y empantanarse en prácticas rutinarias, sin resultados y sin futuro.

Desde hace décadas nos preguntamos cuáles son las claves de este fracaso. Las ciencias políticas, el estudio de las políticas públicas y las teorías de la organización han intentado dar cuenta de este fenómeno. Frecuentemente se ha hecho foco en la eficacia y eficiencia de las organizaciones públicas y en sus modelos de gestión.

Por ejemplo, se ha advertido insistentemente sobre la necesidad de lograr un mayor alineamiento -correspondencia relativa o consistencia- entre la planificación, el diseño organizacional y el presupuesto institucional para mejorar la eficacia y la eficiencia de las organizaciones públicas. Asimismo, se ha postulado que una adecuada resolución de ese triángulo constituye una condición fundamental para la implantación de un modelo de gestión orientado a resultados, ya que posibilita la asignación de responsabilidades sobre resultados acompañada de la correspondiente delegación de autoridad sobre el uso de los recursos. Y se ha cifrado las esperanzas en que esto pueda sacarnos de esa trampa (Makón, 2000a).

Sin embargo, son numerosas las denuncias sobre frecuentes rupturas entre estos tres ámbitos. Incluso, en ocasiones, parecieran presentarse como dominios hostiles o refractarios, aun cuando explícitamente se apuesta a una interdependencia armónica.

El presente artículo intentará concentrarse en uno de los lados del mencionado triángulo: el que une los polos de la Planificación y el Presupuesto.

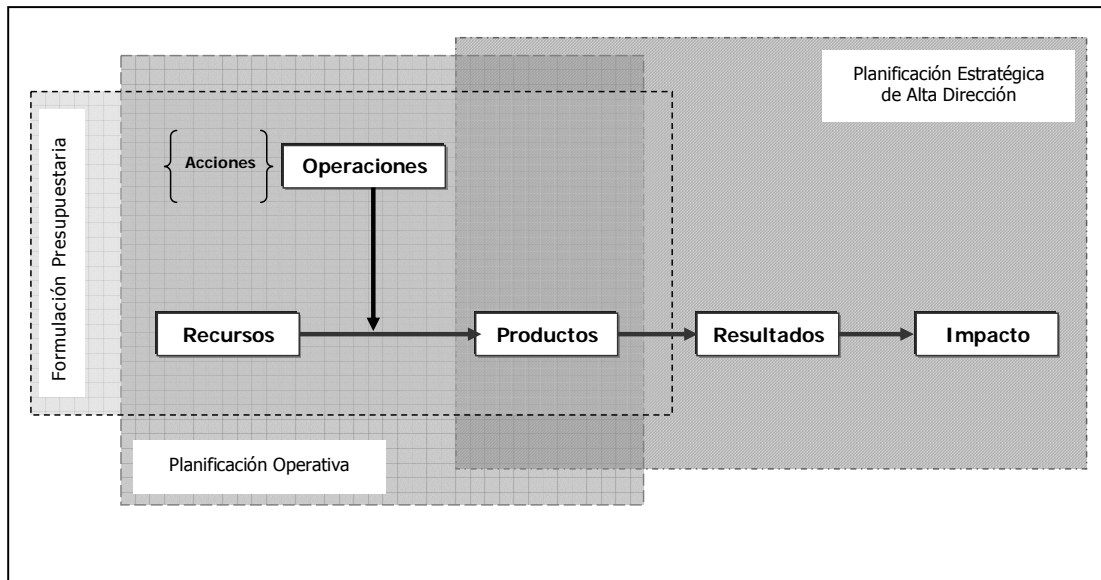
En particular, se ha insistido en la importancia de la planificación en la constitución del vínculo planificación / presupuesto. De hecho, estamos convencidos que en la definición de la cadena *insumos* → *productos* → *resultados* → *impactos* convergen tres funciones críticas: la Planificación Estratégica de Alta Dirección, la Planificación Operativa y la Formulación Presupuestaria. Estos tres campos cuentan con herramientas metodológicas, técnicas e instrumentos diferenciados, pero operan -o deberían operar- sobre un mismo y único proceso (Sotelo, 2003a).

La definición de los impactos y resultados esperados de una política e, incluso, la definición del perfil de producción de una organización pública para alcanzar dichos objetivos, es materia de la Planificación Estratégica de Alta Dirección: constituye, por tanto, un factor determinante de la relación. La Planificación Operativa es el proceso mediante el cual una organización diseña en detalle las acciones que permitirán transformar los insumos en los productos requeridos por la política en cuestión. En tanto que la Formulación Presupuestaria debe reflejar estos procesos productivos garantizando que los recursos financieros estén asignados adecuadamente y que se los pueda gestionar de manera ágil y efectiva durante la implementación.

Recibido: 12-08-2007. Aceptado: 07-01-2008.

* Versión revisada del documento presentado en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, del 30 de octubre al 2 de noviembre de 2007.

Gráfico N° 1
Las tres funciones críticas de la definición de los procesos de producción institucional



Es en esta secuencia, no obstante, donde ocurren las principales interrupciones. Intentaremos examinar los posibles determinantes y condicionantes de este fenómeno. Para ello nos centraremos tanto en aspectos relacionados con los límites y debilidades más frecuentes de cada dominio en particular, así como en las relaciones que estos campos mantienen entre sí. Intentaremos finalmente explorar algunos caminos que permitan sortear estas desavenencias a partir de una reconfiguración conceptual del problema.

II. Planificación, presupuesto y ciclo de las políticas

Un ejercicio interesante si se quiere examinar críticamente la exigencia de alineamiento entre planificación y presupuesto, consiste en analizar cómo juegan estos dominios en los distintos momentos del proceso de producción de políticas públicas.

Utilizaremos para ello el enfoque del ciclo de las políticas (*policy cycle*) propuesto por Jones (1970). Desde tal perspectiva, se aborda el análisis del proceso de producción de políticas públicas descomponiéndolo en etapas secuenciales de un ciclo ideal. A saber:

- en un inicio del itinerario se encuentra la fase de *configuración de la agenda pública*,
- los problemas que han logrado ingresar a la agenda demandan un procesamiento que da lugar a la etapa de *formulación de alternativas*,
- el examen de las alternativas y la selección de la respuesta al problema constituyen el momento de *toma de decisión* por parte de los actores e instituciones con autoridad para hacerlo,
- esto da lugar a la etapa de implementación práctica que debe transformar las decisiones en realizaciones concretas,
- y, finalmente, resultados e impactos obtenidos deberán someterse a *evaluación*, a efectos de generar elementos de juicio que retroalimenten el ciclo.

En realidad, la elaboración de políticas rara vez se parece a las discusiones que aparecen en los libros de texto sobre el ciclo de las políticas (Nelson, 1996). Frecuentemente, las etapas de diseño e implementación se solapan durante períodos muy largos; otras veces son las soluciones las que construyen sus propios problemas; en otras ocasiones la propia inscripción de un asunto en la agenda

ya comporta la alternativa a implementar; es común que ciertas políticas se desarrollen como producto de oportunidades aun cuando sus problemas no se encuentren en agenda; a lo largo de la implementación, la interacción política suele impedir o condicionar una política e incluso hasta cambiar por completo su sentido. Todo indica la plena vigencia de aquella afirmación de Lindblom (1991) que caracterizaba al proceso como complejo y confuso.

Si bien el *policy cycle* es un artilugio propio de la concepción clásica y racionalista de las políticas públicas -que pretende ingenuamente que éstas pueden desplegarse de manera ordenada y evidente-, tiene la ventaja de poner el acento en el proceso más que en la consistencia lógica o sincrónica de sus componentes. Y si bien detrás del enfoque subsiste la temprana división wilsoniana entre política y administración, posee la virtud de advertir -quizá de manera sigilosa e involuntaria- que el proceso de producción de políticas públicas atraviesa por campos de naturaleza muy diferentes, que constituyen arenas en las que se dirimen conflictos distintos, que convocan a actores diversos y que se estructuran en torno a reglas de juegos específicas; aun cuando entendamos estos campos como dimensiones traslapadas del proceso y no como etapas secuenciales.

Si se descompone el proceso de producción de políticas públicas en una serie de estadios sucesivos, como propone el enfoque del *policy cycle*, se puede conjeturar que la Planificación Estratégica de Alta Dirección, la Planificación Operativa y la Formulación Presupuestaria gravitan de diferente manera en las diversas fases del ciclo.

La Planificación Estratégica de Alta Dirección -entendida como el proceso mediante el cual llegan a definirse los impactos y resultados esperados de una política- marca fundamentalmente las etapas de *configuración de la agenda* (Etapa I), *formulación de alternativas* (Etapa II), y *toma de decisiones* (Etapa III) y, en menor medida, la etapa de *implementación* (Etapa IV), en tanto instrumento que guía y preside el desarrollo de una política. La Planificación Operativa y la Formulación Presupuestaria -entendidas como el proceso mediante el cual se diseñan en detalle operaciones que transformen recursos en productos (bienes y servicios) que las organizaciones públicas ponen al servicio de la población y que comprenden tanto decisiones sobre la producción física como sobre recursos financieros- gravitan fundamentalmente en la etapa de *implementación* (Etapa IV).

La Planificación Estratégica de Alta Dirección enfrenta, entonces, tipos de desafíos marcadamente diferentes a los de la Planificación Operativa y la Formulación Presupuestaria. Sólo nos detendremos en dos: las exigencias propias de los procesos de *construcción de consenso* entre diversos actores -públicos y privados- vinculados directa e indirectamente con la política en cuestión y los requerimientos del *abordaje interinstitucional, sectorial y transectorial* que demanda el abordaje de cualquier problema de carácter social.

A su vez, la Planificación Operativa y el Presupuesto enfrentan desafíos propios del campo de la implementación, con apremios diferentes y reglas de juego distintas. Incluso, aun cuando en muchos casos un buen número de actores intervinientes pudieran ser los mismos que en las primeras etapas del ciclo, el juego que se juega es otro y sus resultados hasta pueden contradecir los consensos previos.

Profundizar este análisis arrojaría resultados interesantes en relación con la exigencia de alineamiento -correspondencia relativa o consistencia- entre estas funciones.

III. Alcance y funciones de la Planificación Estratégica

Una de las limitaciones más frecuentes en este terreno es la concepción de planificación estratégica con la que se opera, particularmente en lo que hace a sus funciones y alcances.

Es frecuente entender la Planificación Estratégica de Alta Dirección como el proceso mediante el cual una institución define los productos terminales que entregará a la población y el impacto que, en término de resultados, pretende suscitar en la sociedad. No obstante, este es sólo un aspecto del dominio de la planificación estratégica.

El direccionamiento estratégico comporta dos elementos en tensión permanente: la definición anticipada de un rumbo y el manejo cotidiano de situaciones conflictivas que posibiliten la concreción de un camino que no necesariamente será el previsto. En esa tensión se originan las estrategias, surgen por la existencia del otro, se definen de manera relacional. En este sentido, las estrategias emergen, se definen en el camino, se construyen: se forman, no se formulan. Es necesario redescubrir en el concepto original de estrategia (*στρατηγία*: dirección de ejércitos) dos aspectos esenciales: la existencia de conflictos y la presencia de actores. Esto permite rescatarlo del lugar más cómodo de la definición racional y previa.

En esa línea, se puede diferenciar una doble función de la planificación estratégica: a) la *función normativa*, que tiene como propósito la definición de la trayectoria, sus objetivos y metas, y b) la *función paragógica*¹, que refiere a la tarea de lidiar, en situaciones complejas, conflictivas e inciertas, con actores que representan intereses diversos e, incluso, contrapuestos, a efectos de hacer viable la trayectoria elegida.

Por otra parte, la planificación estratégica suele ser confinada al nivel institucional. La cuestión del alcance de la planificación no es un tema menor: su campo puede definirse según los límites de la política pública o circunscribirse al contorno de un organismo público. En el primer caso, se trata de un abordaje frecuentemente interinstitucional, que incluso puede involucrar a actores públicos y privados, directa o indirectamente relacionados con un sector, o hasta alcanzar desbordes transectoriales.

Entendida en esa extensión, la Planificación Estratégica de Alta Dirección puede ser para el sector público una poderosa herramienta que fortalezca su intervención en las primeras fases del ciclo de políticas. Un instrumento que permita lidiar con situaciones complejas vinculadas a la construcción de la agenda pública, la formulación de alternativas y al proceso de toma de decisiones fundamentales de las políticas.

Gráfico N° 2
Alcance y funciones de la Planificación Estratégica

Planificación Estratégica de Alta Dirección		Alcance	
		Política Pública -intersinstitucional, sectorial, transectorial-	Organismo Público
Función	I. Normativa	Definición del rumbo, formulación de objetivos y metas de la política.	Definición del rumbo, formulación de objetivos y metas de una institución.
	II. Paragógica	Manejo de situaciones complejas, conflictivas e inciertas en contexto ampliado.	Manejo de situaciones complejas, conflictivas e inciertas en el entorno institucional.

Sin embargo, en las experiencias que se verifican en la región, aún prevalece la concepción que restringe el alcance de la planificación estratégica a su función normativa aplicada exclusivamente a los organismos públicos aislados. Esta idea es claramente deudora de un enfoque racionalista clásico. En ese sentido, resulta interesante atender al movimiento de las ciencias políticas respecto del accionar público, de principios del siglo XX a la actualidad.

Dicho movimiento se caracteriza por el tránsito del paradigma racionalista primigenio hacia enfoques que destacan el carácter multiactoral, la interdependencia y la complejidad del proceso de producción de políticas públicas, hasta llegar a los estudios recientes sobre redes de políticas públicas.

Podemos identificar dos líneas de desarrollo de ese tránsito. La primera parte del enfoque centrado en el *actor racional*, y en las condiciones y procedimientos que posibilitan la toma fundamentada de decisiones correctas. Las críticas tempranas de los años cuarenta y cincuenta, por su carácter fundamentalmente prescriptivo y su excesiva confianza en la potencialidad ilimitada de la razón humana, dieron lugar al enfoque de la *racionalidad limitada* que plantea que el análisis completo de los problemas no es posible ni deseable (Simon, 1982; Lindblom, 1991). El interés luego se centra en los *problemas de implementación* más que en la toma de decisiones previas (Pressman y Wildavsky, 1998), para finalmente concentrarse en la *política pública como proceso* (Allison, 1992; Cobb y Elder, 1983; Lindblom, 1991). En estos nuevos enfoques, el centro está en la complejidad de dicho proceso, ocasionada por la gran cantidad de factores intervinientes: la diversidad de actores que intentan influir en las políticas, las interacciones complejas de diferentes formas de acción estratégica, la imprecisión y ambigüedad en el terreno de las preferencias, las cambiantes percepciones acerca de los problemas y soluciones a lo largo del tiempo, entre otras. La política pública es el resultado de un complejo proceso de interacción.

La segunda línea de desarrollo es la que parte del debate entre *pluralistas* (Dahl, 1961; Truman, 1951) y *elitistas*, en los años cincuenta, sobre la distribución / concentración del poder en las decisiones de carácter público. Da lugar a los estudios sobre *conformación de la agenda gubernamental* (Bachrach y Baratz, 1962; Cobb y Elder, 1983; Lowi, 1992) y la relación entre los grupos de presión y las agencias gubernamentales, en Norteamérica. En tanto que, en Europa, se concentra en la discusión entre el pluralismo y los planteos del *corporativismo* (Schmitter y Lehbruch, 1979; Cawson, 1986), sobre el papel especial de los actores mejor organizados, el rol del Estado y el carácter relativamente cerrado de la arena política. Y se orientan posteriormente en la profundización de los conceptos de *subsistema*, *subgobiernos* y *comunidades de políticas* (Freeman y Parris Stevens, 1987; Ripley y Franklin, 1980; Jordan, 1990; Rhodes, 1981). En estas perspectivas de análisis el centro está puesto en los modos de relacionamiento de los actores que participan en el proceso de producción de políticas públicas, las reglas de juego que los rigen, y el carácter restringido o abierto de las tramas interorganizacionales. El proceso de interacción del que resultan las políticas públicas tiene lugar en sistemas de actores que configuran un modo de distribución del poder.

Ambas líneas de desarrollo convergen en los estudios recientes sobre *redes de políticas públicas*. La importancia asignada actualmente al concepto de redes subraya el valor del contexto institucional en el que tal proceso ocurre. El proceso complejo de producción de políticas públicas ocurre en ciertas redes interorganizacionales de naturaleza más o menos duradera. La puja por los problemas, la diversidad de actores e intereses, las cambiantes percepciones, el desarrollo de los conflictos, la construcción de consensos no ocurren de manera fortuita, sino en el marco de un entramado institucional público-privado que los configura, condiciona y regula.

Resulta, cuanto menos, curiosa la pervivencia del paradigma racionalista en las concepciones actuales de planificación estratégica, si se tiene en cuenta este recorrido de los estudios sobre las políticas públicas. Esta evolución muestra la necesidad de potenciar la función paragógica de la planificación estratégica y ampliar su campo de aplicación. Pero también evidencia la necesidad de extraerla de la herencia racionalista que aún subsiste en sus planteos. La función paragógica no debe entenderse como una práctica signada por el análisis exhaustivo de los actores intervinientes, sus matrices de intereses y su vector de peso, para poder anticipárseles (Matus, 1983). Debe incorporarse como desafío la creación de marcos de referencia y dispositivos que permitan la creación de rumbos de políticas resultantes de la interacción, que podrán ser más o menos concordantes con la direccionalidad del actor gubernamental.

La producción de políticas públicas está atravesada por una dimensión que es de la misma naturaleza que la política. En sus distintas fases hay aspectos que son materia de debate público, de puja entre actores que coexisten con el dominio, más previsible y ordenado, de la administración. Sin

embargo, insistentemente se ha criticado la polisemia del término *política* en los idiomas latinos, que refiere tanto a *la política* como a *las políticas públicas*, en contraposición al inglés, que se vale de dos términos diferentes *-politics* y *policy-*, los que posibilitan distinguir claramente estas dos acepciones. A nuestro entender, en este terreno, los idiomas latinos develan más de lo que encubren: la doble acepción no hace más que evidenciar que se trata de dos fenómenos constituidos por una misma materia.

Los intentos de establecer límites marcados entre ambos terrenos no han hecho más que renovar la distinción entre política y administración, reforzar las tendencias a reducir la política pública a su naturaleza administrativa y promover las interpretaciones que acusan a la *politics* de deformar radicalmente a las *policy*.

No parece acertado ni fructífero insistir en esta distinción. Es preferible admitir que la política es parte constitutiva de las políticas públicas y que, al interior de las políticas públicas, se mantiene una tensión entre su naturaleza de interacción política y su dimensión de administración.

Esto nos lleva a cuestionarnos la posibilidad de una correspondencia automática o lineal entre los resultados de la planificación estratégica y los resultados de la planificación operativa y el presupuesto.

IV. Limitaciones de la Planificación Operativa y Formulación Presupuestaria

En términos del ciclo de políticas, la planificación operativa y la formulación presupuestaria gravitan fundamentalmente en la etapa de *implementación* (Etapa IV). Este señalamiento sirve, como se ha planteado más arriba, para poner de relieve que estos procesos enfrentan desafíos y apremios diferentes a los de las primeras etapas del ciclo, y reglas de juego distintas. No obstante, la fase de implementación y sus organismos ejecutores conservan una dimensión política significativa que es importante no perder de vista y que muestra los límites del enfoque del *policy cycle*. Esto se expresa tanto en la interacción de los organismos con actores externos, como en los procesos de interacción del propio sector público, ya sea al interior de una organización o de carácter interinstitucional.

Mucho se ha avanzado en las últimas décadas en el terreno presupuestario. Son numerosos los países que han tomado la reforma presupuestal como punta de lanza de reformas más integrales de la administración pública, con la concepción de que modificaciones profundas en el sistema de presupuesto ocasionan cambios en otros sistemas institucionales (Makón, 2000b). Esto se debe a que, en el marco de una administración financiera integrada, es el presupuesto el que establece el nexo con la función de direccionamiento estratégico del Estado. Es decir que se caracteriza por un doble rol: es un sistema de administración y, a su vez, una herramienta estratégica.

Sin embargo, uno de los déficits más habituales es la desvinculación entre el proceso presupuestario y las prácticas de planificación. Esta fractura constituye uno de los riesgos más serios de los procesos de reforma, ya que quita potencialidad a las nuevas propuestas y refuerza la conducta presupuestaria inercial e incrementalista, a la vez que convierte la planificación en una práctica estéril, en tanto no se encuentra ligada a los criterios de factibilidad basados en la asignación de recursos.

Esto no sólo impide un efectivo control de la calidad del gasto, sino que al desalentar la programación operativa dificulta la fijación de metas efectivas. El riesgo que esto comporta es que, aun cuando el sector público restrinja o amplíe su gasto a un límite concordante con los objetivos macroeconómicos, no conoce específicamente qué resultados se propone alcanzar. Es, por tanto, imposible valorar la eficiencia con la que se usan los recursos así como el impacto de la acción de gobierno.

Otra de las deficiencias que se verifican en este campo es que el proceso de descentralización operativa, postulado por los procesos de reforma de la administración financiera, se ha encontrado, en los hechos, con numerosos obstáculos que hacen que, al interior de las organizaciones, el presupuesto no se haya transformado aún en una verdadera herramienta de gestión. Las áreas sustantivas no participan activamente de los procesos de administración financiera, lo que termina desvinculando el manejo de los recursos de los resultados previstos en la formulación de las políticas. De esa manera, las

áreas administrativas de las instituciones y los órganos rectores de la administración financiera, terminan finalmente condicionando el desarrollo operativo de la acción de gobierno de una manera no prevista en los propósitos originales de las reformas.

Estas deficiencias señaladas se expresan en una gran cantidad de problemas particulares en todas las fases del proceso presupuestario y de la planificación operativa, pero se los pueden sintetizar en tres afirmaciones generales:

- La planificación operativa se ha transformado en una práctica superficial, esporádica o fragmentaria.
- El presupuesto ha perdido su dimensión estratégica.
- El presupuesto presenta serias deficiencias en tanto herramienta de gestión.

La mayor limitación es el carácter litúrgico que han adquirido. La inercia parece haberse instalado definitivamente en estas prácticas. Al fin y al cabo, las instituciones están preparadas para hacer lo que hacen y saben hacerlo de la manera en que lo hacen. Salvo que haya una fuerte voluntad transformadora en las instituciones, el diseño operativo y la formulación presupuestaria, como prácticas de planeamiento, se vuelven insustanciales.

Entre los múltiples aspectos que esta situación encierra, hay tres cuestiones sobre las que queremos reflexionar en el marco de este artículo: la producción institucional, las relaciones interinstitucionales y la eficiencia asignativa.

Acerca del producto

Aunque caracterizada por la interacción, el campo de la política se torna intangible; la definición del rumbo y de objetivos, inherente a ella, constituye una demanda de producción al sector público. Sin embargo, es frecuente toparnos con un cierto desconocimiento o una comprensión vaga de lo que nuestros organismos públicos producen.

“La producción de resultados es lo que justifica la existencia de las instituciones y, por lo tanto, debiera ser el punto de partida de cualquier análisis sobre ellas y el fundamento de cualquier planificación estratégica. Sin embargo, para las instituciones públicas, en la práctica, suele no resultar tan obvio cuáles son o debieran ser sus productos, usuarios, resultados o beneficiarios. Incluso las definiciones mismas de estos conceptos suelen ser objeto de interminables controversias” (Hintze, 2001).

Si interrogáramos a las máximas autoridades de una institución pública acerca de la producción terminal del organismo, probablemente escucharíamos una mezcla de productos intermedios, prioridades políticas, formulaciones generales de la misión, impactos esperados, comportamiento del gasto institucional y, quizá, sólo quizá, intercalados, aparezcan algunos bienes o servicios que la institución ofrece a la población.

El olvido del producto no es sólo un fenómeno de la práctica de las organizaciones, es también un descuido de las propuestas conceptuales y metodológicas en relación con el sector público. El énfasis puesto, en los últimos años, en los resultados (Gestión por Resultados, Presupuesto por Resultados), evidencia ese abandono. En los países de América Latina, al menos, donde frecuentemente no hay claridad sobre cuál es la producción terminal de la organización, qué productos son los más importantes, qué usuarios de esos productos se consideran prioritarios, cuál es el gasto por producto y, por tanto, tampoco se puede dar cuenta, a ciencia cierta, sobre cuál es la misión efectiva de una organización, no parece viable -y quizá ni siquiera recomendable- la implantación de modelos o herramientas orientados a resultados.

El concepto de *producto* llega a ser, incluso, a nuestro entender, más relevante que el concepto de *resultado*, ya que constituye el eslabón que enlaza las tres funciones críticas que convergen en la cadena *insumos* → *productos* → *resultados* → *impactos*: la Planificación Estratégica de Alta Dirección, la Planificación Operativa y la Formulación Presupuestaria.

Parece, a todas luces, necesario reinstalar en el sector público primordialmente la cultura de la producción institucional.

Acerca de las relaciones interinstitucionales

La planificación operativa y el presupuesto son prácticas confinadas a los límites de organizaciones individuales aisladas. El sistema presupuestario, en rigor, reconoce dos niveles, el global y el institucional, pero está estructurado en torno a un modelo de relación de tipo radial: el órgano rector se vincula de manera separada con cada organismo. No hallamos relaciones horizontales entre organizaciones en este terreno.

El órgano rector del presupuesto cumple, durante la fase de formulación, dos funciones clave a efectos de garantizar la viabilidad macroeconómica del presupuesto; a saber: elaboración de los límites financieros por institución (techos presupuestarios) y consolidación y ajuste de los anteproyectos de presupuesto institucional. Sin embargo, esto no supone relaciones horizontales entre organismos.

Vale la pena repasar el recorrido de la sociología de las organizaciones sobre algunos temas que pueden aportar a la mirada sobre esta situación. Los estudios en esta área se han desplazado del primer enfoque de la *organización racional* (Taylor, 1999; Weber, 1999) de principios del siglo XX - entendida como unidad coherente con propósitos claros, procesos racionales y decisiones estratégicas tomadas desde arriba por la autoridad central- hacia perspectivas que fueron gradualmente abriendo el campo de la organización. En los años cuarenta y cincuenta, aparece la preocupación por el entorno y se comienza a aplicar el concepto de sistema al campo de las organizaciones. La *teoría de la contingencia* (Burns y Stalker, 1961; Lawrence y Lorsch, 1987; Mintzberg, 1990) de los años 60, postula que una organización es dependiente de su entorno y que sólo puede sobrevivir adaptándose a él; así el entorno determina las características de la institución, su organización interna y sus procesos.

Sin embargo, el entorno no es una variable única y homogénea; el entorno contiene otras organizaciones. La teoría *interorganizacional* (Levine, 1999; Aldrich, 1979; Pfeffer, 1987; Crozier, 1990) entonces, se aboca a estudiar las relaciones entre las organizaciones, la dependencia mutua en torno a los recursos, los compromisos interinstitucionales que aseguran la coordinación entre organizaciones. La interdependencia de los recursos es un concepto clave de este enfoque. Cada organización, para adquirir los recursos necesarios para lograr sus objetivos, tiene que interactuar con otras, ya que ninguna puede generar todos los recursos necesarios por sí misma. Estas interdependencias crean redes de organizaciones que interactúan entre sí con distinta frecuencia e intensidad. Las organizaciones, a su vez, pueden tratar de evitar la interdependencia o influir sobre ella adquiriendo recursos críticos, procurando recursos alternativos, estableciendo alianzas con otros actores o modificando el alcance de sus metas. El poder es un concepto central en el modelo de dependencia de recursos y está conectado con la posesión de recursos o con la asimetría de las relaciones de dependencia entre los actores.

El enfoque interorganizacional ha influido de manera significativa en los estudios sobre *redes de políticas públicas*. La preocupación por precisar el concepto de *red* ha dirigido el análisis hacia los patrones de relación entre actores, sus interdependencias y la manera en que estas configuraciones influyen en el proceso político. Este enfoque insiste en la naturaleza altamente interactiva de los procesos políticos pero enfatiza, al mismo tiempo, el contexto institucional en el que estos procesos tienen lugar. Los contextos institucionalizados se caracterizan por relaciones relativamente estables entre organizaciones que se sustentan en un continuo flujo de recursos entre esas organizaciones.

Sin embargo, a pesar de los avances que ha habido en la teoría de las organizaciones, la concepción dominante que subyace en las prácticas de planificación operativa y presupuesto sigue siendo la del primer enfoque de la organización racional. Las pocas prácticas de coordinación institucional existentes en nuestros países no interpelan a la planificación operativa y el presupuesto, que permanecen encerrados en los límites de organizaciones individuales.

La impronta racionalista en la concepción vigente de la organización, el débil reconocimiento del entorno y sus organizaciones como un factor crítico, cimienta una flaqueza de la planificación operativa y el presupuesto: sus sistemas, procedimientos y herramientas no se encuentran preparadas para los nuevos y futuros desafíos de la gestión pública.

La interacción que caracteriza al proceso de políticas públicas no se da solamente entre los actores que participan de las primeras etapas del ciclo (agenda, formulación, decisión), sino también entre organizaciones en la fase de implementación.

La eficiencia asignativa

Los estudios realizados desde la perspectiva de la economía institucional, plantean tres niveles de resultados en la gestión del gasto público: *disciplina fiscal, eficiencia asignativa y eficiencia técnica*.

Las iniciativas de reforma, en general, han estado llamativamente concentradas en el primero y en el último de los niveles. Es decir, las propuestas de mejora ligadas a la asignación de recursos con base en prioridades estratégicas han sido débiles, cuando no inexistentes.

Por ejemplo, en Argentina, ni el proceso de transformación de la Administración Financiera, iniciado en 1991, caracterizado por su claridad, método y liderazgo para llevar adelante cambios impensados en décadas anteriores², ni el intento de introducir un nuevo modelo de gestión pública orientado a resultados, en el marco de una propuesta de tipo gerencialista desarrollada desde la Secretaría de Modernización del Estado durante los años 2000 y 2001, ni la introducción de las distintas reglas macrofiscales adoptadas en años anteriores³, abordaron de manera directa el proceso de asignación estratégica de recursos como objeto explícito de los procesos de reforma.

Esto se explica por dos razones:

- De los tres niveles de resultados presupuestales, el de la asignación de recursos con base en prioridades estratégicas es el que reviste un carácter más político y conflictivo, incluso, menos racional o, mejor, menos abordable desde una perspectiva racionalista.
- De los tres niveles de resultados presupuestales, el de la asignación de recursos con base en prioridades estratégicas es el que demanda estrategias menos técnicas, menos normativas, menos prescriptivas.

En realidad, los procesos de reforma han operado sobre *supuestos* que, de verificarse en la realidad, garantizarían la consistencia del sistema y la excelencia de sus resultados, pero, si no ocurren, comprometen seriamente la calidad de los mismos. Estos supuestos son (Sotelo, 2003b):

i. El comportamiento racional del aparato público: la producción de políticas públicas puede ser un proceso secuencial, claro, ordenado, en el que la acción estatal se subordina a la técnica administrativa y el comportamiento organizacional se dirige al logro de resultados e impactos bien determinados, eligiendo para ello los medios más racionales.

ii. La existencia de una función de direccionamiento estratégico: la definición del rumbo estratégico de las políticas, la valoración y elección de alternativas, la definición de resultados monitoreables, tanto en el máximo nivel del ejecutivo como en las jurisdicciones y entidades es una práctica corriente.

iii. La posibilidad de resolver los problemas de elección de políticas -y por tanto de asignación de recursos- sobre la base de criterios técnicos: existen siempre criterios racionales que permiten resolver los problemas de prioridades sobre una base relativamente objetiva que tienda al bien común.

El hecho de que estos supuestos no se cumplan (o *no siempre* se cumplan, o *rara vez* se cumplan) explica por qué reformas caracterizadas por una alta consistencia y calidad técnica -que han logrado incluso ciertos cambios culturales importantes en la administración pública- no han podido garantizar buenos resultados en el gasto público en los tres niveles especificados.

En la práctica, el proceso de producción de políticas públicas es complejo y confuso, plagado de conflictos y tensiones; intervienen en él actores con lógicas, racionalidades e intereses diversos y los

instrumentos técnicos se manifiestan frecuentemente impotentes para encauzarlo. La función de direccionamiento estratégico suele ser muy débil; frecuentemente las organizaciones no tienen rumbos claros ni definen resultados (o lo hacen de manera meramente formal); y la asignación de recursos está signada por un juego de conflictos de suma cero. Finalmente, tal complejidad suele redundar en desaliento e inhibir la petición y rendición de cuenta al interior del Poder Ejecutivo, desde el Poder Legislativo y desde la sociedad civil.

Esto no constituye una mirada escéptica, sino una observación realista de la situación que enfrentamos que debe permitirnos nuevas apuestas para lograr una mejor gestión del gasto público. Para esto es necesario cuestionar aquellos supuestos y transformarlos en objeto de nuestras estrategias.

V. Caminos

Visto así el problema, ante la encrucijada, se abren sólo tres caminos. El primero: reducir las expectativas y volver más modesto el proyecto. Es decir, no exigirle al presupuesto una dimensión estratégica, aceptar que refleja de manera muy imperfecta el campo de las políticas públicas, aceptar que un gran número de los objetivos y metas, y consecuentemente de posibles indicadores de resultado y producción, de los que podemos disponer son -en el mejor de los casos- frutos de procesos de planificación mecánicos y rutinarios.

El segundo: insistir en el perfeccionamiento de los instrumentos y mantener la pretensión de un sistema único y consistente, de fuerte alineamiento de los tres campos en cuestión, que partiendo de las definiciones fundamentales de políticas, encomiende sus objetivos y metas desagregados a los organismos públicos a la luz de los cuales éstos definirán su estructura programática presupuestaria y su organización interna, desarrollarán su planificación operativa y formularán su presupuesto, posibilitando de esta manera la formulación de indicadores de resultado y de producción pertinentes y efectivos.

El tercero: reconocer que no es posible un alineamiento fuerte entre planificación estratégica, planificación operativa y presupuesto, ya que son dominios de naturaleza diferente, y concentrar la atención en la relación entre estos campos, tratando de imaginar dispositivos que permitan establecer diálogos fructíferos entre ellos. Esto no implica renunciar a la lógica del modelo, sino aceptar que el camino no pasa por perfeccionar los instrumentos existentes tanto como por complementarlos con herramientas que permitan gestionar los aspectos más políticos y conflictivos (o, dicho de otro modo, menos abordables desde una perspectiva racionalista) que inciden en un proceso complejo y confuso como es la producción de políticas públicas.

Nuestra sugerencia es tomar el tercer sendero. El primer desafío pasa por combatir la rutina instalada en estas prácticas. Según Hannah Arendt (1996), todos los procesos tienden a volverse automáticos y rara vez ocurren disrupciones que cambien dichos procesos. Ahora bien, esas interrupciones de la inercia son una suerte de “milagro” humano que se origina en la libertad como cualidad de la existencia humana, que caracteriza la acción política y posibilita el advenimiento de lo imposible o inesperado. Todo cambio en este terreno no provendrá del refinamiento de los instrumentos, sino de la arena de la política.

La exigencia de alineación entre Presupuesto, Planificación Operativa y Planificación Estratégica de Alta Dirección es un intento de arrancar a los primeros de la soñolencia de la rutina. Pero ese reclamo tiene la pretensión de ordenar linealmente esferas que son de naturaleza diversa. La producción pública y la política constituyen terrenos muy diferentes. Por eso proponemos pensar en cómo hacer dialogar estos campos más que en cómo alinearlos.

Para esto creemos necesario ensanchar la Planificación Estratégica de Alta Dirección. Su papel más importante se da cuando su aplicación se define según los límites de una política en cuestión y no queda circunscripta a los límites de los organismos individuales relacionados con dicha política. Su función más relevante es la de *conducir* la función paragógica.

Por otra parte, creemos necesario preparar los procesos de Planificación Operativa y Formulación Presupuestaria para que puedan abrirse al campo de la política, al terreno de lo paragógico. Para ello es fundamental que puedan acompañar el abordaje interinstitucional, sectorial o transectorial que proponemos para la planificación estratégica, no sólo en una etapa inicial, sino a lo largo de todo el proceso de implementación.

Es imprescindible en este nivel recuperar la labor rigurosa en el campo de la producción institucional, ya que la materia fundamental de trabajo en el terreno de la coordinación interinstitucional se vincula al modo en que la producción de diversos organismos colabora en la consecución de resultados de políticas y la manera más efectiva de articular recursos presupuestarios. Esto, tanto con actores público como privados.

Tales desafíos hacen necesario pensar en nuevas herramientas, o mejor, en cómo aplicar, en los particulares contextos de nuestros países, herramientas ya conocidas que puedan ser apropiadas para la situación problema descrita. En ese sentido, identificamos instrumentos de dos tipos:

Un primer tipo de instrumentos son los dispositivos institucionales que permitan arreglos entre actores diversos, directa e indirectamente vinculados con los problemas, para la toma de decisiones, en el marco de reglas de juego simples y claras que regulen instancias de conflicto/negociación y que posibiliten procesos de construcción parcial de consensos y tiendan a la construcción de visiones compartidas.

Estos dispositivos pueden ser de dos tipos: i) *Espacios de política*: marcos de referencia para el relacionamiento de actores, públicos y privados, directamente o indirectamente involucrados con políticas públicas específicas o con problemas particulares de políticas públicas, y ii) *Ámbitos de gestión estratégica del gasto*: ámbitos que articulan actores del sector público, bajo reglas de juego explícitas, para la toma de decisiones vinculadas a la calidad del gasto -en el marco de restricciones de recursos, objetivos de políticas y prioridades- a través de un cálculo estratégico sobre el intercambio de problemas que suponen dichas decisiones.

Un segundo tipo de instrumentos, centrados en la producción institucional, posibilitan una discusión reglada de la asignación estratégica del gasto en el sector público y constituyen la base de instancias de coordinación institucional entre organismos públicos y entre éstos y actores privados.

VI. Algunas experiencias

Resulta interesante prestar atención a algunas experiencias recientes en países de la región, que pueden verificar en el futuro algunos aportes en el sentido descrito. Mencionaremos dos.

El primer caso se refiere al Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública de República Dominicana, recientemente creado por Ley del Congreso Nacional. En él se definen cuatro tipos de dispositivos institucionales, dos de ellos vinculados a Espacios de Políticas y dos internos del sector público. Los primeros se conciben como ámbitos basados en la interacción de actores y la construcción de consenso:

- Los Consejos Sectoriales, que prevén la participación de actores públicos y privados en cada sector de política pública y que, entre otras funciones, tienen la responsabilidad de elaborar Planes Estratégicos Sectoriales que contendrán: agenda estratégica del sector, problemas prioritarios, objetivos de mediano plazo, estrategias recomendadas, estrategia de financiamiento sectorial, roles y compromisos de los principales actores del sector, y compromisos relativos a la movilización de recursos de los actores involucrados. Se prevé que dichos planes tomen como marco de referencia la estrategia de desarrollo a largo plazo a nivel de país y orienten la actualización de los planes estratégicos y operativos de los organismos públicos.

- Los Consejos Territoriales de Desarrollo, que prevén la participación de actores del sector público, agentes económicos y sociales del territorio y que, entre otras funciones, tiene la responsabilidad de la elaboración de estrategias territoriales de desarrollo conteniendo: análisis de base

territorial, problemas prioritarios, estrategias, dispositivos para la coordinación de recursos (del nivel central, de los gobiernos locales y del sector privado), matriz de interrelación territorial / sectorial.

Tanto la planificación sectorial como la territorial constituyen procesos participativos que involucran a actores no gubernamentales, ya sean corporativos o de la sociedad civil. La planificación sectorial y la territorial pueden estar vinculadas por confluencias parciales o intersecciones. A su vez, estos procesos impactan necesariamente en la planificación de carácter institucional. Es deseable, pero no siempre se puede asegurar, que las estrategias que deriven de dichos procesos sean consistentes con la planificación global (o de orden nacional).

Los otros dispositivos constituyen ámbitos de pleno gobierno del sector público, si bien suponen procesos de interacción, conflictos y negociaciones entre sus actores internos:

- El Consejo de Gobierno, pleno de todos los Secretarios de Estado y el Presidente, que entiende en todos los temas de planificación y presupuesto del sector público nacional y que, entre otros temas, discute y aprueba las prioridades estratégicas y los límites financieros institucionales que sirven de parámetro para la planificación y presupuestación institucional.

- La Comisión Técnica Delegada, espacio de consenso entre los Subsecretarios de Estado y los órganos rectores, que realiza el procesamiento técnico-político previo de los temas que trata el Consejo de Gobierno.

El segundo caso se refiere a la aplicación en el ámbito del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de la República de Guatemala de un instrumento denominado Programación Preliminar Institucional. Se trata de una herramienta que le permite al organismo participar en la fijación del techo presupuestario sobre la base de la producción institucional, elevando la discusión de la asignación estratégica al ámbito del Gabinete Nacional. El propósito es participar con argumentos sólidos en la discusión sobre definiciones que deberá tomar el gobierno (prioridades de políticas y límites financieros) que oficiarán de parámetros para continuar el proceso de planificación.

Una de las frecuentes amenazas a la legitimidad del proceso de planificación / presupuesto entendido como un *continuum*, es la práctica habitual de fijación de límites financieros (techos presupuestarios) por parte del órgano rector de manera completamente desvinculada de los requerimientos de las instituciones. Esta metodología, si bien garantiza cierta consistencia macroeconómica del presupuesto agregado, tiene fuertes limitaciones para recoger, expresar o tener en cuenta las prioridades de las instituciones y las capacidades operativas para instrumentarlas.

Resulta atractivo, entonces, un instrumento que apuesta a compatibilizar las restricciones económicas macro con las prioridades institucionales, participando del proceso de fijación de los techos a través de una discusión reglada en la que cualquier demanda adicional de recursos esté fundamentada en incrementos de producción y prioridades estratégicas, y cualquier recorte presupuestario especifique en detrimento de qué segmento de la producción institucional se realiza.

El proceso exige a los cuadros de alta dirección del organismo -su máxima autoridad junto con la dirección superior- y a los niveles técnicos de los programas de salud y de las áreas de planeamiento / presupuesto lo siguiente:

- Determinar la producción terminal de la institución, para lo cual deben identificar todos sus productos finales.

- Diferenciar productos finales de productos intermedios, lo cual implica relacionarlos y, por tanto, realizar una primera aproximación a los procesos de producción institucional.

- Fundamentar los bienes y servicios producidos en función de resultados a lograr y éstos, a su vez, en posibles impactos esperados.

- Determinar indicadores cuantitativos de los bienes y servicios a generar que permitan medir el volumen de producción institucional.

- Determinar indicadores de logro de los resultados y del impacto esperado.

- Definir claramente los usuarios de los bienes y servicios producidos o a producir.

- Realizar una primera vinculación entre productos y recursos presupuestarios.
- Realizar una priorización de los productos terminales y de sus destinatarios.
- Explicitar con precisión las decisiones de la Alta Dirección del organismo sobre el perfil y volumen de producción institucional para el ejercicio fiscal siguiente.
- Identificar posibles ahorros por mejoras en la eficiencia.
- Fundamentar la posible demanda adicional de recursos presupuestarios sobre la base de volúmenes de producción y prioridades.
- Prever, a partir de las priorizaciones efectuadas, posibles escenarios diversos de producción / asignación financiera.

La confección de esta suerte de matriz de producción no implica un proceso de cálculo presupuestario en detalle, pero sí exige la toma de decisiones de carácter estratégico sobre qué se produce, cuánto se produce, para qué se produce y para quién se produce. Lo que permite, a su vez, un ejercicio de priorización que prepara a la organización para escenarios diferentes en relación con los recursos. Se trata de un instrumento breve que expresa con lógica sencilla una variedad de información para la toma de decisiones.

La pretensión es que la experiencia del Ministerio de Salud funcione como experiencia piloto que posibilite en un futuro que un ámbito de alta definición política funcione como dispositivo institucional de gestión estratégica del gasto que opere con reglas de juego del tipo:

i) Como toda demanda de recursos presupuestarios se fundamenta siempre en la producción institucional, cualquier modificación en el nivel de recursos solicitado para el ejercicio fiscal próximo respecto del actual, debe estar fundamentada en un cambio en el perfil de producción del organismo, ya sea por la incorporación de nuevos productos, por un incremento en los volúmenes de producción o una combinación de ambos, consistente con los objetivos de políticas del Gobierno.

ii) No se definirán límites financieros superiores a los que, una vez consolidados, permitan sostener el objetivo de factibilidad macroeconómica del presupuesto en el mediano plazo.

iii) La definición de techos presupuestarios que favorezcan una producción en detrimento de otras se justificará únicamente en prioridades establecidas en objetivos de políticas explícitos.

El valor de la apuesta es alto porque eleva la discusión de los techos presupuestarios a un nivel que devuelve la preeminencia de la política por sobre factores vinculados a la inercia o a criterios de corte meramente tecnocrático.

Si bien son experiencias parciales, presentan aspectos interesantes para estudiar y seguir en la búsqueda de caminos alternativos que complementen los esfuerzos que venimos realizando.

Notas

¹ Paragógico: adj. relativo a la *paragoge* (RAE). Si bien el único significado que se recuperó del vocablo *paragoge* en las lenguas modernas es el de alteración del lenguaje (adición de un sonido al fin de un vocablo), es conveniente destacar la riqueza de un sentido olvidado de esta palabra. El término proviene del verbo griego *Παραγω* (*Παρα* prep. junto a, cerca de, en, entre y *αγω* tr. conducir, guiar, persuadir, educar, juzgar, considerar), cuyo sentido etimológico es: conducir, navegar silenciosamente, desviar, seducir, inducir, alterar.

² Presupuestos aprobados en fecha, reintroducción de la técnica de presupuesto por programa, integración de los sistemas, información fidedigna e integral sobre la gestión económica financiera, desarrollo de indicadores físicos y financieros, entre otros logros.

³ Por ejemplo, la Ley de Solvencia Fiscal, N° 25152/99, modificada por la Ley de Presupuesto 2001, que establece límites al déficit, a la deuda y al gasto corriente.

Bibliografía

- Aldrich, H. A. (1979), *Organizations and Environments*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Allison, Graham (1992), “Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos”, en *La hechura de las políticas*, Luis Aguilar Villanueva (comp.), México, Miguel Ángel Porrúa.
- Arendt, Hanna (1996), “¿Qué es la libertad?”, en *Entre el pasado y el futuro: ocho ejercicios sobre la reflexión política*, Hanna Arendt, Barcelona, Península.
- Bachrach, P. y Baratz, M. (1962), “The Two Faces of Power”, en *American Political Science Review*, N° 56, Washington, pp. 947-952.
- Burns, T. y Stalker, G. M. (1961), *The Management of Innovation*, London, Tavistock Publications.
- Camus, Albert (1999), *El mito de Sísifo*, Madrid, Alianza Editorial.
- Cawson, A. (1986), *Corporatism and Political Theory*, Oxford, Basil Blackwell.
- Cobb, R. W. y Elder, C. D. (1983), *Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1990), *El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza Editorial.
- Dahl, Robert (1961), *Who Governs?*, New Haven, Yale University Press.
- Freeman, J. L. y Parris Stevens, J. (1987), “A Theoretical and Conceptual Reexamination of Subsystem Politics”, en *Public Policy and Administration*, Vol. 2 N° 1, London, Spring, pp. 9-24.
- Hintze, Jorge (2001), “Gestión presupuestaria de estructuras: un instrumento para la gestión por resultados”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, Caracas.
- Jones, Charles (1977), *An Introduction to the Study of Public Policy*, North Scituate, Duxbury Press (The Duxbury Press Series on Public Policy).
- Jordan, G. (1990), “Sub-Governments, Policy Communities and Networks: Refilling the Old Bottles?”, en *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 2 N° 3, London, pp. 319 - 338.
- Klijin, E.-H. (1998), “Policy Networks: an Overview”, en *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, W. J. M. Kickert, E.-H. Klijin y J. F. M. Koppenjan (eds.), London, Sage Publications.
- Lawrence, P. y Lorsh, J. (1987), *La empresa y su entorno*, Barcelona, Plaza y Janés.
- Lehmbruch, G. y Schmitter, P. C. (1982), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, London, Sage Publications.
- Levine, Charles (1999), “La decadencia de las organizaciones y la administración de recortes”, en *Clásicos de la administración pública*, J. M. Shafritz y A. C. Hyde (eds.), México, Fondo de Cultura Económica (Nuevas Lecturas de Política y Gobierno).
- Lindblom, Charles (1991), *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública.
- _____ (1992), “La ciencia de ‘salir del paso’”, en *La hechura de las políticas*, Luis Aguilar Villanueva (comp.), México, Miguel Ángel Porrúa.
- Lowi, T. J. (1992), “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”, en *La hechura de las políticas*, Luis Aguilar Villanueva (comp.), México, Miguel Ángel Porrúa.
- Makón, Marcos Pedro (2000a), “El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional”, documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, del 24 al 27 de octubre.
- _____ (2000b), “Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina”, Santiago, ILPES, CEPAL (Serie Gestión Pública; N° 3).
- _____ (2005), *La gestión orientada a resultados, el presupuesto y los sistemas de apoyo*, Buenos Aires, Subsecretaría de la Gestión Pública, mimeo.

- Matus, Carlos (1983), *Política, planificación y gobierno*, Caracas, Fundación Altadir.
- Mintzberg, H. (1990), *La estructura de las organizaciones*, Barcelona, Ariel.
- Nelson, Bárbara (2001), “Políticas públicas y administración: una visión general”, en *Nuevo manual de ciencias políticas*, Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), Madrid, Ediciones Istmo.
- Pabón, J. M. (1967), *Diccionario manual griego: griego clásico-español*, Barcelona, Vox, Bibliograf.
- Pfeffer, J. (1987), *Organizaciones y teoría de la organización*, Buenos Aires, El Ateneo.
- Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aarón (1998), *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rhodes, R. A. W. (1981), *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Farnborough, Gower.
- Ripley, R. y Franklin, G. (1980), *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*, Homewood, The Dorsey Press.
- Schmitter, P. C. y Lehbruch, G. (eds.) (1979), *Trends toward Corporatist Intermediation*, London, Sage Publications.
- Simon, Herbert (1982), *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*, Buenos Aires, Aguilar. 4. ed.
- Sotelo Maciel, Aníbal Jorge (2002), Orientaciones para la adecuación de la estructura organizativa al plan estratégico y a la red programática, Santo Domingo, Secretaría de Finanzas, mimeo.
- _____ (2003a), El proceso presupuestario, Santo Domingo, Programa de Administración Financiera Integrada, mimeo.
- _____ (2003b), Módulo organizacional, análisis y propuestas, Buenos Aires, Subsecretaría de Presupuesto, mimeo.
- Taylor, Frederick (1999), “La administración científica”, en *Clásicos de la administración pública*, J. M. Shafritz y A. C. Hyde (eds.), México, Fondo de Cultura Económica (Nuevas Lecturas de Política y Gobierno).
- Truman, D. B. (1951), *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, New York, Alfred A. Knopf.
- Weber, Max (1999), “La burocracia”, en *Clásicos de la administración pública*, J. M. Shafritz y A. C. Hyde (eds.), México, Fondo de Cultura Económica (Nuevas Lecturas de Política y Gobierno).
- Wilson, Woodrow (1999), “El estudio de la administración”, en *Clásicos de la administración pública*, J. M. Shafritz y A. C. Hyde (eds.), México, Fondo de Cultura Económica (Nuevas Lecturas de Política y Gobierno).