

## Nº 41, Junio 2008

---

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

Mauricio Merino

La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas

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

Mabel Thwaites Rey

¿Qué Estado tras el experimento neoliberal?

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

William Guillermo Jiménez B.

El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro

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

Mercedes Iacoviello y Noemí Pulido

Gestión y gestores de resultados: cara y contracara

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

Carles Ramió Matas

Gestión pública tecnocrática, transparencia y rendición de cuentas: la percepción de los españoles acerca de la administración pública. Reflexiones extrapolables a las instituciones públicas de América Latina

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

Gerardo Berthin Siles

Fortalecimiento de la capacidad de formular e implementar políticas de transparencia y anticorrupción en América Latina

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

Yanina Welp

América Latina en la era del gobierno electrónico. Análisis de la introducción de nuevas tecnologías para la mejora de la democracia y el gobierno

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

Luis Rodríguez Castillo

Políticas de inclusión en México: un análisis de *marcos* de un caso en Chiapas

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



## La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas\*

Mauricio Merino

### Introducción

Este texto sería completamente innecesario, e incluso redundante, si el enfoque de política pública originalmente planteado por Harold Lasswell no se hubiera convertido, con el paso del tiempo, en una especie de técnica capaz de combinar los estudios de microeconomía y los análisis econométricos, con los supuestos estratégicos de la teoría de las organizaciones y del nuevo institucionalismo, destinada a fabricar propuestas aisladas de intervención o regulación de problemas específicos de una agenda pública en constante movimiento<sup>1</sup>. Desprovisto de todo contenido ético, el enfoque de política pública no sólo puede perder profundidad, sino que minaría incluso su eficacia. En el extremo, podría convertirse en un asunto de técnicos preparados acaso para realizar estudios limitados, a la luz de datos inevitablemente parciales, y de analistas llamados para tratar de sortear las restricciones políticas y organizacionales que debe enfrentar sobre la marcha cada nueva propuesta<sup>2</sup>.

Es necesario recuperar el sentido ético del enfoque de política pública, al menos por tres razones:

Primero, porque, en cualquiera de sus modalidades, la política pública supone siempre e invariablemente una intervención del Estado (incluso destinada a dejar de intervenir a favor de la mayor libertad posible de los individuos)<sup>3</sup>. Es decir, supone una decisión tomada desde una posición de poder y, en ese sentido, cualquier política pública es siempre, en principio, política a secas.

Segundo, porque esa intervención no sólo se desprende de una posición de poder, sino que además se refiere siempre e invariablemente al espacio público: no es una actividad privada construida por un individuo, una empresa o un consorcio de personas físicas o morales en función de sus intereses (aunque éstos puedan y eventualmente deban participar en ella), sino una decisión que solamente puede justificarse en la medida en que contribuya al bien común y/o a la consolidación de ese espacio público.

Tercero, porque toda política pública supone, siempre e invariablemente, una selección de problemas públicos y una elección entre alternativas de solución más o menos afines, o más o menos contrarias. Y de ahí que ninguna política pueda aspirar a la neutralidad ética. Por el contrario: al seleccionar problemas y elegir cauces para la acción pública, toda política es también una afirmación de valores.

Entendidas como decisiones tomadas desde una posición de poder, que buscan el mayor provecho posible para el espacio público a partir de una selección deliberada de temas y alternativas de acción, las políticas públicas están siempre e inevitablemente vinculadas a una posición ética. Esta posición puede ser explícita o no; puede estar inscrita en el modelo de análisis elegido, en el tipo de racionalidad atribuida a los actores implicados en ella o trasladarse al estudio de las restricciones que enfrentará el curso de acción propuesto, pero en todo caso será inevitable. Ninguno de los métodos que se atribuyen a sí mismos una supuesta neutralidad normativa escapa, en realidad, de una posición de poder, de una concepción determinada sobre el espacio público y de una afirmación de valores.

El propósito de este texto es ofrecer argumentos para subrayar la importancia de incorporar el estudio de la ética al análisis de las políticas públicas de forma sistemática y deliberada, dentro de su *corpus* epistemológico, a fin de evitar los riesgos latentes (y muchas veces verificados) que esa ausencia puede generar tanto en el diseño como en la implementación de los cursos de acción elegidos por el Estado. Tales riesgos se refieren, entre otros, al uso del poder público para favorecer intereses privados; a las externalidades negativas (en el lenguaje de la economía) que se producen al estudiar un

---

Recibido: 20-07-2007. Aceptado: 28-01-2008.

\* 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.

solo problema de la agenda pública, sin referencia al espacio público en su conjunto; o al desatino en el diseño elegido por una determinada afirmación de valores, que no se corresponde con las posibilidades de éxito de la política pública. No se ocupa de los actos de corrupción propiamente dichos (es decir, de las distintas formas que adopta de manera deliberada la apropiación privada e ilegítima del espacio público), porque el objetivo de este trabajo no es proponer una ética específica opuesta a los comportamientos contrarios a ella, sino discutir que el estudio de la ética es, en sí mismo, relevante para el éxito o el fracaso de las políticas públicas, aun cuando todos los actores involucrados en una decisión del Estado actúen de manera moralmente impecable. El punto es que, aun bajo esas condiciones ideales, la ausencia de referencias explícitas a la ética puede producir desviaciones y fracasos irreparables en la selección de problemas y en los cursos de acción elegidos. Y si bien la incorporación de la ética no es una garantía infalible para que esos errores no se produzcan, sí puede serlo para mitigar los efectos de un mal uso de los recursos públicos y para impedir que la acción del Estado se fragmente sin horizonte y sin brújula entre políticas públicas que se justifican a sí mismas, sin ninguna referencia ética.

Para este ensayo se consideran las recomendaciones formuladas por la ética analítica<sup>4</sup> con el propósito deliberado de evitar que su lectura se confunda con una postura moral previamente definida. Si bien en otros trabajos hemos insistido en la importancia de recuperar la definición y los valores del espacio público como un criterio indispensable para diseñar políticas<sup>5</sup>, en las líneas que siguen se ha tratado de evitar cualquier referencia a una posición ética determinada, en el sentido prescriptivo de ese término. Lo que se discute es, más bien, que toda intervención del Estado en ese espacio público está cargada de valores y que el analista de políticas ha de ser capaz de estudiarlos como una condición de éxito para los objetivos que persigue.

Con todo, conviene añadir al menos tres claves de lectura adicionales: la primera se refiere al reconocimiento explícito de un espacio público pluralista y poliárquico, en el que se debaten los problemas y las soluciones disponibles conforme a ciertos procedimientos basados en el Estado de derecho<sup>6</sup>. Puede sonar trivial, pero la ausencia de esos atributos equivaldría sin matices a la negación completa del enfoque de políticas públicas aquí utilizado. Por el contrario, si esta discusión tiene sentido, es porque se asume como un supuesto básico que la orientación hacia las políticas es viable en tanto que el Congreso y el gobierno (o los órganos que toman decisiones sobre la forma en que debe intervenir el Estado en el espacio público) no responden a una sola voz, sino que interactúan con otros intereses y modelan sus decisiones sobre la base de opciones diferentes, e incluso enfrentadas. En este documento tampoco se discute la calidad ni el contenido de las instituciones públicas que regulan esos procedimientos, ni las dificultades que supone la definición misma de ese espacio público en la democracia<sup>7</sup>. Simplemente se insiste en la existencia de pluralidad y de procedimientos normativos básicos para expresarla, como condición de existencia del enfoque que nos ocupa.

Por otra parte, se asume también que la pluralidad de opciones supone, a su vez, un cierto margen de libertad para decidir sobre la orientación de las políticas. No se hace referencia sólo a la negociación que se puede producir entre instancias de gobierno y particulares, sino a la idea misma de la libertad que tienen los tomadores de decisiones para poder hacerlo. En sentido estricto, la ética supone siempre una elección entre valores: es una opción y no una obligación<sup>8</sup>. De ahí que el segundo supuesto necesario para nuestros fines, sea el reconocimiento de los márgenes de libertad que tienen las personas que actúan a nombre del Estado para decidir su orientación. Dicho de otro modo, este estudio asume que el sujeto de la ética es el individuo (o los individuos) que toma decisiones y no las políticas públicas que se desprenden de esas decisiones. Pero asume también que esas personas no actúan a título privado, sino que están investidos del poder político legítimo para tomar decisiones que involucren el empleo de recursos públicos. Nos referimos a la ética de la responsabilidad establecida por Max Weber, que separa las convicciones personales de los individuos de las que corresponden a los cargos públicos que ocupan<sup>9</sup>. Para efectos de este artículo, el análisis de las políticas públicas se sitúa

en este último plano, en el que, sin embargo, hay amplios márgenes de libertad para optar entre valores diferentes.

Finalmente, el análisis propuesto parte del supuesto de que la ética analítica no se expresa tanto en los códigos morales invocados (de la naturaleza que sean), cuanto en la conducta efectivamente realizada. En este sentido, no discute las razones (o las sinrazones) de una ideología política en particular, de un credo religioso o de un discurso de principios partidarios. Al contrario, en este trabajo se asume que entre esas construcciones discursivas y su realización concreta puede haber diferencias muy notables. De modo que no se propone un análisis de congruencia, ni un estudio de significados en el sentido de Habermas (1991 y 1993) o de Derrida (1989 y 2003), o de cualquier otro tipo similar. Si el sujeto de la ética que aquí interesa son los individuos que toman decisiones (y, en consecuencia, los analistas de políticas), el objeto de estudio de este documento son las políticas públicas que se derivan de esas decisiones. Es decir, las normas, los procedimientos, los programas de acción y los actores que se ven involucrados en una intervención deliberada del Estado para modificar el *statu quo* con el propósito de resolver un problema público determinado. Las políticas públicas (en sus distintas fases de realización) expresan así la conducta efectivamente realizada por quienes las eligen, las diseñan y las implementan. En la medida en que lo hacen en un ambiente pluralista, sobre la base de normas jurídicas expresas y con márgenes de libertad que eventualmente les permiten optar al menos por dos alternativas contrapuestas, la ética analítica cobra pleno sentido.

Las definiciones anteriores sirven para situar el marco en el que se desarrolla este ensayo. Pero todavía es necesario responder la pregunta que lo animó: ¿por qué importa el estudio de la ética en el análisis de políticas públicas? En este inciso se proponen tres discusiones complementarias, que parten del supuesto según el cual una política pública se compone al menos de tres momentos: la selección de una “teoría de entrada”, que es indispensable para seleccionar los problemas públicos que eventualmente serán motivo de una intervención del Estado (y que implica al menos un método y una racionalidad previamente adoptadas); el diseño de un “mapa de ruta”, basado en la definición del problema seleccionado y en la planeación de la acción a seguir (que incluye una argumentación definida y un análisis de las restricciones que la política pública habrá de enfrentar); y la acción misma, que aquí se denominará “el campo de batalla”, que a su vez está sujeta a las condiciones propias de la implementación, en la que habrá de desenvolverse la puesta en acto de la política pública ya diseñada. El punto es que tanto en la selección de la “teoría de entrada” como en el diseño del “mapa de ruta”, y también durante la acción que se desarrolla en “el campo de batalla”, se presentan dilemas éticos que no deben pasarse por alto, ni pueden subsumirse en otro tipo de aproximaciones, pues esos dilemas representan un objeto de estudio en sí mismo. Y como se tratará de mostrar enseguida, de esas soluciones depende en buena medida la coherencia (y por tanto, el éxito o el fracaso) de las políticas públicas adoptadas.

### **Primer punto: la “teoría de entrada”**

Las políticas públicas suponen, siempre e invariablemente, una afirmación de valores. Al seleccionar un problema (o una situación problemática, en el sentido de Simon, 1983 y 1997), también se está optando por desechar otros a la luz de un sistema de valores explícita o implícitamente adoptado. Esa selección puede obedecer (o esconderse) a una teoría, un método y/o una racionalidad determinadas, que a su vez provengan de un conjunto de supuestos que se consideran válidos para construir decisiones. Pero tras esos supuestos hay una selección de valores que no debe pasar inadvertida, a riesgo de aceptar *ex ante* que no existe ninguna alternativa.

Es posible que el analista (o quien toma las decisiones) esté plenamente convencido de la superioridad de los valores implícitos en su punto de vista (teórico, metodológico o de racionalidad). Pero es imposible, en cambio, afirmar que esos valores sean únicos, pues en ese caso ya no habría ninguna decisión que tomar. Y en un supuesto de esa naturaleza, la política pública no sólo carecería de

todo sentido sino que la acción del Estado (cualquiera que fuera) tendría que estar asentada en un régimen político capaz de negar toda pluralidad.

Por el contrario, no sólo hay una posición ética inevitable en la selección del problema público que debe atenderse, sino también en el método utilizado. En este sentido, la adopción de valores continúa a través de las formas que más se mencionan en la literatura convencional para el análisis de una política pública. Salta a la vista, por ejemplo, que hay dos posiciones éticas claramente distintas cuando se afirma que la intervención del Estado solamente se justifica para corregir fallas de mercado<sup>10</sup>, o cuando se asegura que el Estado es más bien el único responsable de ofrecer garantías sociales o afirmar la procura existencial de una sociedad<sup>11</sup>. Y también la hay cuando se opta por la búsqueda de una solución basada exclusivamente en una relación económica de costo-beneficio (en el sentido de Olson, 1965 y 2000), o cuando se elige otra que privilegia el cumplimiento de un objetivo políticamente deseable (o incluso coyuntural), a pesar de sus costos (como los que indicaría la nueva literatura sobre gobernanza)<sup>12</sup>.

Detrás de esas decisiones no hay solamente una teoría del Estado o sobre el papel del mercado, sino una selección de valores que se respalda en aquellas teorías, y que produce, inevitablemente, una argumentación más o menos explícita sobre la orientación que debe adoptar una política. Y no sobra añadir que de esa selección inicial depende, en efecto, el sentido que tomará la intervención del Estado en la solución de los problemas públicos definidos a partir de esa teoría de entrada.

Por otra parte, los métodos utilizados para tratar de situar (e incluso medir) los problemas públicos que merecen la atención del Estado tampoco escapan a esa teoría de entrada. En los extremos, la intervención del Estado puede verse como una forma de regular el comportamiento de los actores que participan en el mercado, a partir de los supuestos de la teoría de la elección racional (Elster, 2003), o bien como la única forma de garantizar que los derechos otorgados a los ciudadanos efectivamente respondan a criterios de equidad y justicia (Rawls, 1995a y 1995b; Ferrajoli, 2000a y 2000b). En un caso, se asume que los problemas públicos obedecen a la lógica de la competencia y, en consecuencia, que la vía para obtener la mejor distribución posible de bienes y servicios públicos (e incluso de garantizar los derechos) es impidiendo que el Estado asuma roles que le deben corresponder a los particulares, pero creando al mismo tiempo las condiciones regulatorias indispensables para evitar la reproducción de la desigualdad<sup>13</sup>; mientras que en el otro extremo se sostiene que la edificación de derechos y de políticas públicas responde en realidad a una misma necesidad social, que solamente puede ser asumida por el Estado como la organización responsable de ofrecer, a un tiempo, igualdad y justicia en el largo plazo (Habermas, 1991; MacIntyre, 1987 y 1988; Dworkin, 2000, 2002 y 2004).

Esas teorías de entrada no sólo suponen una concepción previa sobre la relación entre el Estado y la sociedad (y también sobre el Estado y los individuos, así como sobre las responsabilidades, obligaciones y limitaciones que se suponen distribuidas entre unos y otros), sino un sistema de valores asociado a la racionalidad de sus decisiones (Elster, 2002 y 2003). Sin embargo, el propósito de este ensayo no es discutir las distintas aproximaciones teóricas que se han empleado para explicar esa racionalidad, y que han transitado desde la vinculación de la voluntad humana con la de Dios o los dioses (Hobbes, 1984: I) hasta la posmodernidad, que postula la ausencia de todo criterio de racionalidad predeterminado (Lipovetsky, 1990, 2002 y 2007; Nietzsche, 2003), o que se ha interpretado desde la lógica de la cooperación basada en la buena fe (Smith, 2004), pasando por la aspiración a maximizar los beneficios propios (Hume, 1998), incluyendo la limitación objetiva a tomar decisiones completamente acertadas (Simon, 1983 y 1997), hasta la aversión al riesgo (Kahneman y Tversky, 2000), sino subrayar la importancia de incluir el análisis de los valores que justifican una cierta racionalidad en la selección de la teoría de entrada que supone la adopción de una política pública. Como veremos más adelante, ese análisis es relevante en sí mismo, pero también por las consecuencias que acarrea a la coherencia de la acción.

Sería absurdo, por ejemplo, elegir una teoría de entrada para explicar las causas de la pobreza basada en la carencia de capacidades individuales para ejercer la libertad y participar en la competencia que reclama el mercado (Sen, 1999), para seguir después un programa de acción basado en la redistribución selectiva de rentas estatales, que correspondería más bien a la teoría de la desigualdad de origen (Rawls, 1995a y 1995b). Del mismo modo que resultaría inútil adoptar una teoría de entrada sobre el comportamiento burocrático apoyada en el modelo jurídico racional propuesto por Max Weber (1983), para diseñar enseguida un mapa de ruta que apuesta más bien por la competencia laboral en un mercado que se supone estable, igualitario y homogéneo (Longo, 2004). Y así otros ejemplos. La coherencia de una política pública, en cambio, ha de partir de una selección de esa teoría de entrada tanto como de los valores que se asumen en ella, pues de éstos depende la selección de opciones efectivamente disponibles para orientar la política, y también para proteger su argumentación principal de los cambios que habrá de enfrentar durante su puesta en marcha.

Así pues, la primera razón por la que resulta relevante la ética en el análisis de las políticas públicas reside en la importancia que tiene la teoría de entrada para el proceso que lleva a seleccionar los problemas públicos, los métodos para definirlos y la racionalidad asociada a esa selección. En ningún caso se trata de un proceso automático, ni mucho menos situado al margen de la confrontación intelectual y aun política. Al contrario, esa selección es el punto de partida de las políticas públicas: su justificación inicial y también la clave para darle coherencia a su contenido y a su implementación.

La teoría de entrada no podrá resolver los problemas propios de la implementación de una política pública, ni tampoco será suficiente para garantizar que el diseño logre salvar todas las restricciones. Cada uno de esos procesos enfrentará a su vez otros dilemas éticos. Pero sin una teoría de entrada capaz de asumir los valores que adoptará, será prácticamente imposible ofrecer coherencia a la política pública en su conjunto. En el mejor de los casos, podrá plantearse como una forma de gestión del espacio público sujeta a los intereses del día y a las relaciones de poder circunstanciales, pero no podrá definirse como una intervención del Estado para modificar el *statu quo* de una forma deliberada. Y en consecuencia, la política pública habría perdido todo su sentido.

### **Segundo punto: el “mapa de ruta”**

Una vez adoptada una posición ética definida sobre los problemas que han de ser solucionados por el Estado, la política pública reclama un “mapa de ruta”. Es decir, una definición explícita del problema que quiere ser solucionado, sobre la base de las causas que le dieron origen y de las vías de acción que resultan factibles para hacerlo. Hay que subrayar, sin embargo, que el “mapa de ruta” no consiste solamente en el diseño de un programa de acción, sino en la construcción de una argumentación suficiente para orientar y aun justificar la acción elegida (Meny y Thoenig, 1992; Majone, 1997)<sup>14</sup> que, a la vez, implica el análisis de las restricciones que deben ser consideradas (Bardach, 1977).

La mayor parte de la literatura convencional sobre el tema asume que en la definición del problema se juega casi todo el andamiaje técnico que se utiliza para el análisis de las políticas y que, incluso, con frecuencia hay más soluciones que problemas razonables<sup>15</sup>. En efecto, basta una mirada al debate sobre la construcción de la agenda pública<sup>16</sup> o a los problemas que plantea el estudio del espacio público (Arendt, 1993, 1994 y 2002; Rabortnikof, 2005), para observar que casi todas las aristas políticas del tema que nos ocupa se desenvuelven en la lucha por situar intereses o visiones más o menos contrapuestas como si fueran cosa de todos y, en consecuencia, reclamaran la intervención inmediata del Estado para resolverlos. Pero “subir” o “bajar” temas de la agenda pública es apenas el principio de ese recorrido, pues lo más relevante es ganar una determinada definición del problema planteado. Y es en este punto donde comienza el verdadero diseño del “mapa de ruta”.

En principio, definir un problema supone desagregarlo por sus causas y buscar vías (más o menos) factibles para tratar de solucionarlo, atenderlo o gestionarlo. Es probable que el mayor desafío de un analista de políticas públicas consista, precisamente, en hallar las herramientas necesarias para

vincular causas y soluciones en una argumentación técnica y políticamente viable. Y en este sentido, la teoría de entrada que se utilizó para seleccionar el problema no es suficiente para garantizar un buen diseño del mapa de ruta, pues éste requiere mucha más precisión: causas tangibles y soluciones válidas, más que reflexiones generales sobre la racionalidad que explica la intervención del Estado o sobre la forma en que éste tendría que actuar.

Es posible, por ejemplo, que una teoría de entrada lleve a concluir que la falta de vivienda es un problema público que debe ser solucionado por el Estado. Esa teoría puede aludir a las fallas de distribución del mercado y justificar plenamente las razones por las que es necesario modificar el *statu quo* para producir una situación distinta. Es probable incluso que esa decisión genere un amplio consenso social. Pero una vez tomada esa decisión, el problema tendrá que ser definido por las causas que le dieron origen y no solamente por sus efectos más visibles. De manera análoga a la forma en que se construye un tipo ideal, en el sentido de Weber<sup>17</sup>, el analista de políticas públicas estaría obligado a identificar una relación causal (con plena conexión de sentido y referencia a valores) entre la falta de vivienda y la situación que quiere modificarse. De este modo, podrá afirmar que la causa está en la carencia de terrenos propicios para edificar nuevas casas, o en su costo, o en su mala distribución dentro del territorio, o en la especulación de la tierra, o en la ausencia de sistemas crediticios para favorecer la industria de la construcción, o en los defectos o los abusos del sistema financiero, o en la mala distribución del ingreso, o en la falta de empleo bien remunerado, o incluso en las preferencias de la población, etcétera.

El analista podrá recurrir (e incluso debería hacerlo) a todas las herramientas econométricas que tenga a su alcance para situar con la mayor precisión posible las causas que han generado el problema público que se quiere resolver. Pero no podrá eludir ni la teoría de entrada previamente elegida, ni el análisis de las restricciones a las que eventualmente se enfrentará la causalidad que haya identificado. Es decir, la conexión de sentido que haya entre el problema planteado y sus causas no podrá evitar, aun a despecho de la indudable calidad técnica de sus conclusiones, la referencia a los valores en juego. Tan pronto como el analista haya identificado las causas más relevantes del problema que quiere solucionar, tendrá que pasar enseguida al estudio de las soluciones factibles. Si identificó (para seguir con el ejemplo propuesto) que la falta de vivienda obedecía a una combinación de carencia de tierra, carestía de la construcción e ingresos bajos en la mayoría de la población, su mapa de ruta tendría que ser consecuente con esas causas para diseñar una política que intente modificar el *statu quo*, a favor del propósito que persigue. Planteadas las causas, tendrá que seguir el análisis de las soluciones factibles.

De nuevo, el analista bien preparado podrá (e incluso deberá) optar por el uso de los medios que le provee la microeconomía para sugerir las vías más redituables dados los recursos que tenga a su alcance, y también podrá incorporar estudios puntuales sobre la composición de las finanzas públicas en su conjunto, en busca de recursos adicionales para ofrecer soluciones. Pero también debe tener presente que ninguna de las soluciones que ofrezca carecerá de valores enfrentados: si opta por sugerir la compra de tierra por parte del Estado, por la construcción directa de nuevas viviendas echando mano del erario público o por abrir créditos protegidos por los recursos fiscales para la población de menores ingresos, estará afectando intereses muy diferentes a los que implicaría, por ejemplo, construir un sistema de créditos financiado con recursos de los propios trabajadores, con exenciones fiscales para los constructores que participen de la política y apoyando a los gobiernos locales para la compra de nuevos terrenos. Decir que esos dos mapas de ruta son diferentes es una obviedad. Pero el punto que interesa subrayar es que ninguna herramienta técnica podrá resolver la adopción de los valores implícitos en una u otra. Y esto mismo puede decirse de cualquier política pública: al definir el problema (por sus causas y soluciones factibles), resulta imposible eludir la carga de valor que forma parte de todos los mapas de ruta.

Por otra parte, el diseño de la política también enfrentará otro tipo de restricciones. Las más conocidas se refieren a la información y al tiempo efectivamente disponibles para tomar decisiones<sup>18</sup>, a

la importancia de las rutinas previamente adoptadas<sup>19</sup>, y a los intereses políticos que inevitablemente se ponen en juego al actuar dentro del espacio público (Elster, 2002 y 2003; Walzer, 1993). En rigor, resulta imposible que las decisiones que llevan al diseño de políticas públicas se correspondan fielmente con la mejor solución, entre otras razones, porque esa solución simplemente no existe. Quien toma las decisiones debe hacerlo, más bien, contra el tiempo, contra la falta de información, contra la falta de medios y de recursos económicos suficientes, contra las restricciones organizacionales que imponen una determinada forma de actuar que se considera apropiada, y contra distintos intereses políticos. Pero no podrá hacerlo en contra de los valores que haya elegido, pues estaría negando su propia argumentación.

De aquí la segunda razón para incorporar la ética al análisis de políticas públicas. Si bien todas las herramientas que apuntan hacia la mejor construcción de los mapas de ruta son relevantes, al final ninguna de ellas es una condición suficiente para asegurar que efectivamente se está tomando la mejor decisión. Ni siquiera es posible afirmar que se trata de una decisión racionalmente impecable, pues eso depende de la teoría de entrada que se haya elegido. En cambio, la argumentación que se haya levantado durante el diseño del mapa de ruta (y los valores que se hayan elegido para poder hacerlo) sí constituye una condición indispensable para que la política pública guarde la mayor coherencia posible a lo largo de su recorrido. De hecho, como veremos en el inciso siguiente, esa argumentación (dotada de la mayor evidencia empírica disponible y de las mejores herramientas técnicas al alcance del analista) puede convertirse muy pronto en el seguro de vida de una política pública, cuando ésta deba pasar al “campo de batalla”.

### **Tercer punto: el “campo de batalla”**

La literatura sobre esta materia coincide en que la implementación de las políticas públicas constituye un campo de estudios en sí mismo<sup>20</sup>. Desde otro punto de vista, es también el territorio en el que la teoría de las organizaciones y el enfoque de políticas públicas se vuelven afines<sup>21</sup>. Para los propósitos de este ensayo, la implementación es relevante porque es en ese campo de batalla donde han de ponerse en juego los valores que se hayan adoptado antes para la selección de un problema y para el diseño de las soluciones propuestas. Como hemos visto, ambas llevan a una argumentación que, a la postre, se convertirá en el núcleo de la política. En términos de Majone (1997: 195-196): “Tanto la continuidad como el cambio son inherentes a nuestra concepción de las políticas. Lo que le da estabilidad a una política es el hecho de que algunos de sus valores, supuestos, métodos, metas y programas se consideran básicos, de modo que sólo podrían abandonarse bajo una gran presión y a riesgo de severas crisis internas. Lo que le da adaptabilidad a una política es el hecho de que muchos valores, supuestos, métodos, metas y programas pueden ser abandonados, modificados o sustituidos. Por tanto, se requiere una distinción analítica entre la parte relativamente estable y rígida de una política y sus componentes más cambiantes y flexibles. Para usar una metáfora, la parte estable es el núcleo de la política, mientras que la parte flexible es su periferia. (...) Si el núcleo aporta continuidad, la periferia -integrada principalmente por programas y otras actividades administrativas concretas que tratan de poner en práctica los principios del núcleo- da flexibilidad. La necesidad de adaptar los programas particulares con los cuales opera la política a las condiciones económicas, sociales y políticas siempre cambiantes, mantiene a la periferia en constante movimiento, pero los cambios periféricos por lo general no afectan al núcleo, excepto quizá por su fuerza combinada”.

Si en el diseño del mapa de ruta hay una analogía con la construcción de los tipos ideales propuestos por Max Weber, en la implementación de las políticas públicas la hay, como ha sugerido Majone, con la lógica de los programas de investigación establecida por Lakatos<sup>22</sup>. Las políticas públicas, en efecto, tienen un núcleo duro que se deriva de la teoría de entrada que se haya elegido y que se construye con la argumentación que sirvió para definir el problema que se quiere solucionar. En ese núcleo duro no solamente hay datos y fuentes de información, sino valores explícitos que buscan

proteger una determinada visión de la realidad. Es a la luz de esos valores que el diseño de una política se sostiene en hipótesis causales, cuya vigencia es definitiva para justificar la forma en que interviene el Estado para cambiar el *statu quo*. Dicho de otra manera: si la definición del problema es la clave para el diseño de una política, la argumentación es su condición de existencia.

Como en los programas de investigación científica, los responsables de implementar una política pública tendrían que abandonarla en definitiva si las principales hipótesis causales del problema que quieren solucionar dejaran de tener vigencia. Las políticas, como los programas de investigación, tienen sentido a lo largo del tiempo mientras su argumentación siga teniendo sentido; es decir, mientras las causas identificadas y las soluciones diseñadas puedan presentarse como la mejor opción frente a un problema público determinado: mientras el mapa de ruta continúe indicando el camino a seguir. Por el contrario, las políticas (del mismo modo que los programas de investigación científica) pueden ganar validez a lo largo del tiempo o incluso robustecerse, en la medida en que dichas hipótesis causales sigan siendo eficaces, o mientras no haya ninguna otra argumentación factible para sustituirlas.

La analogía propuesta por Majone cobra mayor importancia, además, por la inclusión del concepto de periferia, o “cinturón de protección”, que también toma de la terminología científica sugerida por Lakatos. De acuerdo con esa idea, también las políticas cuentan con un conjunto de hipótesis auxiliares que se desarrollan a lo largo de su implementación y que pueden modificarse o ajustarse a lo largo del tiempo, sin que la argumentación central deje de tener vigencia. Tanto así, que incluso puede suponerse (siguiendo con la misma analogía) que la estabilidad del núcleo duro de la política pública depende en buena medida de la capacidad de cambio y adaptación del cinturón de protección que la rodea. Si por el contrario, ese cinturón es demasiado rígido en sus procedimientos o demasiado prolijo en sus reglas de operación, será más probable que el núcleo duro de la política fracase más pronto, pues bastará la primera evidencia enderezada en contra de sus hipótesis para quebrar toda su argumentación.

Ahora bien, en términos de política pública, si el núcleo duro equivale a la argumentación que sostiene el mapa de ruta (y que a su vez proviene de una teoría de entrada y de los valores seleccionados para definir un problema), el cinturón de protección se refiere al programa de acción que se pondrá en marcha; es decir, al conjunto de normas reglamentarias, de actores y de procedimientos puntuales que habrán de seguirse para conseguir la modificación de las causas que produjeron el problema seleccionado. Normas, actores y procedimientos que, por su parte, pueden convertirse en una causa autónoma de fracaso de una política pública, cuando los valores de referencia no son claros o no son explícitos.

En este sentido, hay por lo menos tres riesgos propios de la implementación, vistos desde el mirador de la ética, que enfatizan la importancia de establecer un cinturón de protección suficiente para salvaguardar la argumentación de una política pública. El primero se refiere a “la trampa de los procedimientos”, que consiste en la sustitución de los fines que persigue una política por rutinas burocráticas y procedimientos carentes de todo sentido: actos automáticos e irreflexivos cuyo propósito se ha perdido casi totalmente, pero que se repiten por servidores públicos que los han convertido en el valor de cambio más importante para permanecer en sus puestos<sup>23</sup>. Abundan los ejemplos de políticas públicas que han caído sistemáticamente en esa trampa, al extremo de convertir sus rutinas en la razón principal para combatir la existencia misma de la política. Es probable, por ejemplo, que la inexistencia de un servicio profesional de carrera en México obedezca a esa lógica: durante años fue imposible establecer una política en esa materia, pues todas las teorías de entrada que se ensayaron contradecían el funcionamiento del régimen político en su conjunto (ver Arellano, 2006). Pero cuando finalmente prosperó una definición aceptable del problema a atender, las normas reglamentarias y los procedimientos que se establecieron al margen del mapa de ruta inicial, acabaron por desafiar la validez misma de la profesionalización como política pública. Los valores originales se abandonaron por

imposición de esa trampa, y hoy se juega el futuro de esa política como una batalla por volver a la argumentación de origen.

Otro riesgo está en la discrecionalidad con la que, inexorablemente, habrán de actuar los servidores públicos que son responsables de llevar a cabo las políticas públicas (Gutmann y Thompson, 1989; Thompson, 1987). Los estudios seminales de implementación demostraron que mientras más actores hay en una política pública y más puntos de decisión y acuerdo se requieren para llevarla a cabo, mayores son las probabilidades de que esa política se desvíe de sus objetivos (Wildavsky y Pressman, 1998). De modo que en ambos lados de ese continuo hay un riesgo similar: si se apuesta por la mayor flexibilidad y confianza, la discrecionalidad puede acabar atrapada por las negociaciones y la falta de escrúpulos de los servidores públicos (Lindblom, 1992; Crozier, 1974 y 1977; Aguilar Villanueva, 2006); pero si se apuesta por el mayor rigor de carácter reglamentario, buscando que el mapa de ruta prevea hasta el último de los detalles posibles de cualquier hipótesis, se estará construyendo la trampa de los procedimientos a la que se aludió antes. En este sentido, el núcleo duro de la política pública se convierte en la única garantía disponible para lidiar exitosamente con la discrecionalidad, mientras los procedimientos de la política se ajustan con la mayor flexibilidad posible. Pero lo cierto es que ninguna fórmula ha logrado resolver esos dilemas sin hacer alusión directa a los valores explícitos que sostienen la política previamente diseñada.

En el mismo sentido, las asimetrías de información (y los juegos conocidos bajo el nombre de agente-principal) se han convertido en un objeto de estudio compartido por la economía y las ciencias sociales, en función de las desviaciones que producen dentro de una organización, e incluso dentro de relaciones económicas complejas (Stiglitz, 2001 y 2003). El antídoto imaginado para contrarrestar esos juegos basados en la información asimétrica o privilegiada ha sido la transparencia y la rendición de cuentas (O'Donnell, 1998; Schedler, 2004), pero éstas a su vez dependen de los valores que cada política haya adoptado. Como ha advertido otro tipo de estudios<sup>24</sup>, el solo acceso a la información pública no es suficiente para impedir que las organizaciones públicas utilicen los datos que producen y distribuyen de manera arbitraria, para romper las estrategias de información que ocultan la forma en que se toman las decisiones, o incluso para impedir los juegos internos de agente-principal dentro de las propias organizaciones. Una vez más, las pautas organizacionales pueden ser más importantes que los mapas de ruta de las políticas públicas. Y de ahí la importancia de hacer explícitos los valores en juego, como una garantía adicional para salvaguardar la argumentación y el núcleo duro de las políticas.

El uso de la ética en el análisis de políticas públicas no podrá evitar los riesgos de la implementación aquí mencionados, pero sí permitirá reclamar su coherencia y advertir de las desviaciones que se estén generando en el campo de batalla. En la medida en que los valores invocados sean claros y explícitos, además, podrá abrirse una ventana de vigilancia pública adicional, para custodiar la calidad del espacio público compartido. Por otra parte, no existe ningún otro medio disponible para afirmar la coherencia de una política pública desde la selección del problema hasta el campo de batalla en el que se dirime su éxito o su fracaso.

## **Conclusiones**

La mejor conclusión de este ensayo sería afirmar, de manera inequívoca, que el estudio de la ética no puede seguir estando al margen del enfoque de políticas públicas. Sin embargo, sería una conclusión normativa y, en consecuencia, discutible en sus propios méritos. Es preferible cerrar este texto con tres enunciados generales, que intentan sugerir atributos para una definición más amplia de nuestro objeto de estudio. Son los siguientes:

Primero. Una política pública no surge ni puede evolucionar de manera aislada. Forma parte de su tiempo histórico, de su entorno institucional y de las redes sociales en las que se inscribe.

Así de genérico e incluso (aparentemente) obvio, este primer enunciado alude a lo que aquí hemos llamado la teoría de entrada en la selección de problemas públicos. Atañe a la ética, en tanto que la temporalidad, las instituciones y las redes sociales se encuentran entrelazadas por los sistemas de valores que las sostienen y que les dieron origen. Valores que su vez informan sobre lo que una sociedad considera mejor, o sobre lo que conviene hacer en un momento determinado (Elias, 1989). Como se ha dicho antes, las decisiones solamente pueden ser más o menos correctas si se las juzga a partir de ese sistema de valores, pues lo mejor o lo peor son construcciones relativas a esos sistemas. De ahí que, aun en condiciones de información perfecta, la elección de una política pública no signifique nada sin referencia a los valores seleccionados. En este artículo no se ha propuesto la prescripción de un código moral específico, sino la necesidad de incorporar el estudio de la ética al análisis de las políticas públicas como la única manera de reconocer la referencia al valor de esa forma de intervención del Estado en la vida pública.

Segundo. Una política pública no consiste solamente en un conjunto de definiciones, normas, procedimientos y actores. Una política pública es, sobre todo, una afirmación de valores.

Como se ha sostenido en las páginas anteriores, desde la selección de problemas en la agenda pública, hasta los dilemas que enfrenta la implementación de las políticas públicas (pasando por la definición del problema, la argumentación y el mapa de ruta), hay decisiones que se toman en función de un sistema de valores determinado. Es en ese sentido que toda política pública supone una afirmación de valores, y también que su estudio sea la única forma de observar la coherencia que guarda la política con esos valores y, en consecuencia, de juzgar su consistencia interna. Por otra parte, la revelación explícita de los valores que sostienen a una política pública puede convertirse, a su vez, en una condición de éxito o de fracaso, a partir de la forma en que los problemas públicos son definidos y planteados en una argumentación sólida. De aquí el tercer enunciado.

Tercero. La implementación exitosa de una política pública no consiste solamente en la repetición mecánica de un conjunto de procedimientos establecidos, sino que supone también capacidad de adaptación y compromiso con los valores previamente asumidos.

Los dilemas de la implementación de una política pública son, quizás, tan complejos como los que llevan a la definición de un problema público. Y en todo caso, la puesta en marcha de un programa de acción tiende también a afectar intereses y a producir nuevas dificultades, que no pueden apreciarse al principio de la ruta a seguir. De aquí la doble necesidad de la mayor flexibilidad posible en la operación y el mayor compromiso explícito con la argumentación de la política pública. Dicho de otra manera: si ésta es una afirmación de valores, quienes han de llevarla a cabo deben asumir un firme compromiso con esos valores, para estar en condiciones de adaptarse a los cambios que les imponga el entorno sin renunciar a los propósitos que se persiguen. En este sentido, la política pública se juega casi completa en la ética de sus operadores. Y no importa qué tan diáfana haya sido su definición o qué tan sofisticados hayan sido los instrumentos empleados para diseñarla, lo cierto es que sin ese último vínculo con los valores explícitos que se ponen en juego, la política pública tenderá al fracaso.

## Notas

<sup>1</sup> En 1951, el profesor norteamericano Harold Lasswell escribió un artículo que hoy se considera fundador en el análisis de las políticas públicas. En “La orientación hacia las políticas”, el autor plantea una preocupación fundamental: cómo actuar en tiempos de paz, con la misma disciplina, la misma conciencia y el mismo rigor técnico que se despliegan en tiempos de guerra. De esta manera, la propuesta planteada es la construcción de las llamadas *ciencias de política*, cuyo objetivo principal es aumentar la racionalidad de las decisiones públicas, interesándose en el “proceso de política”, pero también en “las necesidades de inteligencia en ese proceso” (p. 80). Véase en Harold Lasswell (1992a y 1992b).

<sup>2</sup> Las diversas aproximaciones para el estudio de políticas públicas son desarrolladas en Weimer y Vining (1992). Pero también puede verse el artículo de Garson (1992), en donde se señala muy bien la pugna entre los dos principales acercamientos teóricos en el análisis de políticas. De acuerdo con el autor, “los intentos de desarrollar de manera interdisciplinaria las ciencias de política a partir de la premisa de la supuesta fuerza unificadora de un núcleo metodológico común -planteado por Lasswell- han conducido más bien a la fragmentación, que a la integración de una nueva disciplina aplicada” (p. 149). Por esta razón, la “revisión del debate teórico actual muestra el conflicto entre análisis de sistemas y política, métodos cuantitativos y análisis de caso, planificadores e incrementalistas, analistas y ‘bomberos’ (*muddlers*). Este debate, institucionalmente, se ha estereotipado como la ‘escuela Harvard de los trituradores de números’ contra la ‘escuela Berkeley de los politiqueros’” (p. 150). Ver Garson (1992).

<sup>3</sup> De acuerdo con Meny y Thoenig (1992): “Una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (p. 89). Y continúa: “Desde el punto de vista del análisis, una política se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos. En un momento dado, en un contexto dado, una autoridad adopta prácticas de determinado género, actúa o no actúa. Estas prácticas se pueden señalar concretamente: formas de intervención, reglamentación, provisión de prestaciones, represión, etc.” (p. 90). Vista así, una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico, y tiene las siguientes características: un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de coerción, y una competencia social.

<sup>4</sup> El análisis de la ética analítica ha sido desarrollado por Adela Cortina (1999 y 2003), Victoria Camps (1990 y 1991), Ernst Tugendhat (1997) y Bernard Crick (2001), entre otros. En este sentido, para Camps (1991: 28), la ética está en contra de la “*razón unitaria* que pretende juzgar y valorar desde un punto de vista superior, imparcial o desinteresado. Los ideales motivan ciertamente la conducta, pero si se convierten en ídolos generan dogmas y esclavitudes. Desconocer la razón última significa aceptar la finitud de la empresa humana, cuyos proyectos (...) quedan siempre a considerable distancia del bien. Por eso, no creo que la ética pueda renunciar a su instalación en un conocimiento *imaginativo*: que quiere decir ‘dialogante’, ‘revisable’, ‘precario’”.

<sup>5</sup> Ver Mauricio Merino (2006a).

<sup>6</sup> Sobre este particular se remite a Dahl (1989).

<sup>7</sup> Este análisis se presenta en Merino (2005).

<sup>8</sup> Estas concepciones de ética son desarrolladas por Camps (1990) y por Sánchez Vázquez (2003).

<sup>9</sup> De acuerdo con Max Weber (1997: 164), “toda acción éticamente orientada puede ajustarse a dos máximas fundamentalmente distintas entre sí e irremediamente opuestas: puede orientarse conforme a la ‘ética de la convicción’ o conforme a la ‘ética de la responsabilidad’ (...). Cuando las consecuencias de una acción realizada conforme a la ética de la convicción son malas, quien la ejecutó no se siente responsable de ellas, sino que responsabiliza al mundo, a la estupidez de los hombres o la voluntad de Dios que lo hizo así. Quien actúa conforme a una ética de la responsabilidad, por el contrario, toma en cuenta los defectos del hombre medio. (...) no se siente en situación de poder descargar sobre otros aquellas consecuencias de su acción que él pudo prever. Se dirá siempre que esas consecuencias son imputables a su acción”.

<sup>10</sup> Este análisis se presenta en Weimer y Vining (1992). De acuerdo con los autores, aquel modelo ideal competitivo, capaz de producir una asignación eficiente en el sentido de Pareto, presenta fallas. Los mercados dejados libremente no producen una competencia perfecta; por el contrario, la economía real rara vez se corresponde con este modelo ideal pues se presentan las siguientes fallas: bienes públicos, externalidades, monopolio natural, e información incompleta y asimétrica (pp. 71-112).

<sup>11</sup> Esta visión del Estado se desarrolla en García Pelayo (1977) y en Heller (1998). De acuerdo con el primero, el valor y el fin del Estado social es la “procura existencial”. Ésta significa: “crear las condiciones para el adecuado despliegue de las potencialidades de la personalidad a través de la iniciativa y la capacidad creadora y competitiva en las que se patentiza la autodeterminación del hombre: una mera actividad de ayuda económica que tuviera como resultado el enervamiento o la obstaculización del despliegue de la personalidad, que la alineara a una procura extraña, que hiciera depender la seguridad de una voluntad ajena, sería una degeneración de la procura existencial” (p. 28).

<sup>12</sup> El análisis de la “gobernanza” es desarrollado con amplitud en Aguilar Villanueva (2006), y también en Cabrero (2005).

<sup>13</sup> Sobre este particular, nos referimos a Hayek (1995). El autor señala bien: “En ningún sistema que pueda ser defendido racionalmente el Estado carecerá de todo quehacer. Un eficaz sistema de competencia necesita, tanto como cualquier otro, una estructura legal inteligentemente trazada y ajustada continuamente. Sólo el requisito más esencial para su buen funcionamiento, la prevención del fraude y el abuso (incluida en éste la explotación de la ignorancia) proporcionan un gran objetivo - nunca, sin embargo, plenamente realizado- para la actividad legisladora” (pp. 66-70).

<sup>14</sup> En este sentido, Majone (1997: 57) señala que: “El analista de políticas es un productor de argumentos de las políticas, más semejante a un abogado (...) que a un ingeniero o un científico. Sus capacidades básicas no son algorítmicas, sino argumentativas: para examinar con espíritu crítico los supuestos, para producir y evaluar pruebas, para conservar muchos hilos en la mano, para buscar un argumento en muchas fuentes dispares, para comunicarse efectivamente. El analista reconoce que se requieren juicios de valor para decir algo importante en materia de política, juicios que deben ser explicados y justificados, y está dispuesto a aplicar sus capacidades en cualquier tema de interés para la discusión pública”.

<sup>15</sup> De acuerdo con Aguilar Villanueva (1992: 72), “crear problemas significa propiamente ‘crear soluciones concebibles que propicien que los ciudadanos aprendan qué es lo que deberían querer de conformidad con lo que cuentan para poder realizarlo’. La razón de ser del análisis de políticas es construir una definición del problema y, por ende, la política correspondiente que indique a la comunidad política lo que realmente pueden querer y desear porque es lo que razonablemente pueden alcanzar”.

<sup>16</sup> El análisis de la agenda pública que aquí se retoma es el desarrollado por Kingdon (1984).

<sup>17</sup> De acuerdo con Max Weber (1983: 16-17), “la sociología construye conceptos-tipo (...) y se afana por encontrar reglas generales del acontecer. (...) Como en toda ciencia generalizadora, es condición de la peculiaridad de sus abstracciones el que sus conceptos tengan que ser relativamente *vacíos* frente a la realidad concreta de lo histórico. Lo que puede ofrecer como contrapartida es la *univocidad* acrecentada de sus conceptos. Esta acrecentada *univocidad* se alcanza en virtud de la posibilidad de un óptimo en la adecuación de sentido, tal como es perseguido por la conceptualización sociológica”. A su vez, señala Weber, esa adecuación puede alcanzarse mediante conceptos racionales como irracionales, pero en todos los casos “se distancia de la realidad, sirviendo para el conocimiento de ésta en la medida que, mediante la indicación del grado de aproximación de un fenómeno a uno o varios de esos conceptos, quedan tales fenómenos ordenados conceptualmente”.

<sup>18</sup> Ver nuevamente el concepto de “racionalidad limitada” desarrollado por Simon (1983 y 1997).

<sup>19</sup> De acuerdo con March y Olsen (1997: 68): “Las rutinas institucionales se siguen, aunque obviamente no en el estrecho interés personal de quien tiene la responsabilidad de cumplimentarlas. Incluso en situaciones extremas, como de guerra o en los campos de concentración, los individuos parecen actuar con base en las reglas que consideran apropiadas, más que en el cálculo racional de las consecuencias. (...) La conformidad con las reglas puede verse como un acuerdo contractual e implícito para actuar adecuadamente, a cambio de ser tratado de manera apropiada”.

<sup>20</sup> La implementación de las políticas públicas ha sido analizada por Majone (1997), Bardach (1977), y Wildavsky y Pressman (1998), entre otros.

<sup>21</sup> Sobre este particular pueden verse los estudios de Arellano, Cabrero y Del Castillo (2000); Arellano (1994); así como Arellano y Cabrero (1992).

<sup>22</sup> De acuerdo con Lakatos (1978 y 1999), las revoluciones científicas no funcionan como lo planteaba Thomas Kuhn. En términos generales, menciona que no es a través de paradigmas como el conocimiento evoluciona, sino a través de la confrontación entre comunidades científicas con programas de investigación sujetos a prueba y error, los cuales contienen las siguientes características: primero, tienen un núcleo duro, entendiéndose por éste al conjunto de teorías que se presentan de forma instrumental; y segundo, contienen una periferia, es decir, aquellos proyectos de investigación que se construyen a partir del núcleo duro y que, a su vez, son proyectos en busca de evidencia empírica.

<sup>23</sup> Aludimos a Bardach (1977). De acuerdo con éste, pueden llegar a identificarse hasta dieciséis diferentes “juegos” en la implementación de una política pública. Cuatro de ellos relativos al riesgo de desvío de fondos presupuestales, a los que llama: *easy money*, *budget game*, *easy life* y *pork barrel*. Otros tres juegos se vinculan con la desviación de fines y los denomina: *piling on*, *up of grabs* y *keeping the peace*. Otros cuatro juegos están vinculados con los problemas del control administrativo y los designa: *tokenism*, *masive resistance*, *social entropy* y *management game*. Finalmente, otros cinco juegos, constituyen una amenaza para la necesaria concentración de la energía que reclama una política pública: *tenacity*, *territory*, *nor our problem*, *odd man out* y *reputation*.

<sup>24</sup> En especial, los presentados por López-Ayllón (2005 y 2006); Arellano y López-Ayllón (2006); y Merino (2006b y por publicar).

## **Bibliografía**

Aguilar Villanueva, Luis (1992), “Estudio introductorio”, en *La hechura de las políticas*, México, Porrúa.

\_\_\_\_\_ (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.

Arellano, David (1994), *Análisis organizacional: una perspectiva desde la estrategia*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Documentos de Trabajo en Administración Pública; N° 26).

\_\_\_\_\_ (2006), “Los desafíos de una gestión pública meritocrática”, en *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, Mauricio Merino (ed.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas; Secretaría de la Función Pública.

Arellano, David y Cabrero, Enrique (1992), *Éxito e innovación: una perspectiva desde la teoría de la organización*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Documentos de Trabajo en Administración Pública; N° 4).

Arellano, David; Cabrero, Enrique; y Del Castillo, Arturo (2000), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Porrúa, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Arellano, David y López-Ayllón, Sergio (2006), *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas; Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Arendt, Hannah (1993), *La condición humana*, Barcelona, Paidós.

\_\_\_\_\_ (1994), *El resplandor de lo público*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad.

\_\_\_\_\_ (2002), *Tiempos presentes*, Barcelona, Gedisa.

Bardach, Eugene (1977), *Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes Law*, Cambridge, The MIT Press.

- Cabrero, Enrique (2005), *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Camps, Victoria (1990), *Virtudes públicas*, Madrid, Spasa Calpe.
- \_\_\_\_\_ (1991), *La imaginación ética*, Madrid, Ariel.
- Cortina, Adela (1999), “La ética discursiva”, en *La historia de la ética*, Victoria Camps (ed.), Barcelona, Crítica. Tomo 3.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Ética sin moral*, Madrid, Alianza.
- Crick, Bernard (2001), *En defensa de la política*, Barcelona, Tusquets.
- Crozier, Michel (1974), *El fenómeno burocrático: ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural*, Buenos Aires, Amorrortu.
- \_\_\_\_\_ (1977), *El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza.
- Dahl, Robert (1989), *La poliarquía: participación y oposición*, Madrid, Tecnos.
- Derrida, Jacques (1989), *La deconstrucción en las fronteras de la filosofía: la retirada de la metáfora*, Barcelona, Paidós.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Márgenes de la filosofía*, Madrid, Cátedra.
- Dworkin, Ronald (2000), *Sovereign Virtue*, Cambridge, Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_ (2002), *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Democracia deliberativa y derechos humanos*, Barcelona, Gedisa.
- Elias, Norbert (1989), *El proceso de la civilización: investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1990), *Compromiso y distanciamiento: ensayos de sociología del conocimiento*, Barcelona, Península.
- Elster, Jon (2002), *Alquimias de la mente: la racionalidad y las emociones*, Barcelona, Paidós.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Tuercas y tornillos: una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, Barcelona, Gedisa.
- Ferrajoli, Luigi (2000a), *El garantismo y la filosofía del derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- \_\_\_\_\_ (2000b), *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta.
- García Pelayo, Manuel (1977), *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza.
- Garson, David (1992), “De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso”, en *El estudio de las políticas públicas*, Luis Aguilar (ed.), México, Porrúa.
- Gutmann, Amy y Thompson, Dennis (1989), *Ethics and Politics: Cases and Comments*, Chicago, Nelson Hall Publishers.
- Hobbes, Thomas (1984), *Leviatán*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Habermas, Jürgen (1991), *Escritos sobre moralidad y eticidad*, Barcelona, Paidós.
- \_\_\_\_\_ (1993), *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*, México, Red Editorial Iberoamericana.
- Hayek, Friedrich (1995), *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza.
- Heller, Hermann (1998), *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Hume, David (1998), *Tratado de la naturaleza humana*, Madrid, Tecnos.
- Kahneman, Daniel y Tversky, Amos (2000), *Choices, Values, and Frames*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kingdon, John (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York, Harper Collins.
- Lakatos, Imre (1978), *The Methodology of Scientific Research Programmes*, New York, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (1999), *For and Against the Method: Including Lakatos's Lectures on Scientific Method and the Lakatos Feyer*, Chicago, University of Chicago Press.

- Lasswell, Harold (1992a), “La orientación hacia las políticas”, en *El estudio de las políticas públicas*, Luis Aguilar (ed.), México, Porrúa.
- \_\_\_\_\_ (1992b), “La concepción emergente de las ciencias de las políticas”, en *El estudio de las políticas públicas*, Luis Aguilar (ed.), México, Porrúa.
- Lindblom, Charles (1992), “La ciencia de salir del paso”, en *La hechura de las políticas*, Luis Aguilar (ed.), México, Porrúa.
- Lipovetsky, Gilles (1990), *El imperio de lo efímero: la moda y su destino en las sociedades modernas*, Barcelona, Anagrama.
- \_\_\_\_\_ (2002), *El crepúsculo del deber: la ética indolora de los nuevos tiempos democráticos*, Barcelona, Anagrama.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Los tiempos hipermodernos*, Barcelona, Anagrama.
- Longo, Francisco (2004), *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Paidós.
- López-Ayllón, Sergio (2005), *Democracia y acceso a la información*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- \_\_\_\_\_ (coord.) (2006), *Democracia, transparencia y Constitución: propuestas para un debate necesario*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; Universidad Nacional Autónoma de México.
- MacIntyre, Alasdair (1987), *Tras la virtud*, Barcelona, Crítica.
- \_\_\_\_\_ (1988), *Whose Justice? Which Rationality?*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Majone, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- March, James y Olsen, Johan (1997), *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Mény, Yves y Thoenig, Jean-Claude (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Merino, Mauricio (2005), “Reflexiones sobre la ética pública en México”, en *Revista Nexos*, N° 333, México, septiembre.
- \_\_\_\_\_ (ed.) (2006a), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas; Secretaría de la Función Pública.
- \_\_\_\_\_ (2006b), “Muchas políticas y un solo derecho”, en *Democracia, transparencia y Constitución: propuestas para un debate necesario*, Sergio López-Ayllón (coord.), México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; Universidad Nacional Autónoma de México.
- \_\_\_\_\_ (por publicar), *La transparencia como política pública*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, mimeo.
- Nietzsche, Friedrich (2003), *Más allá del bien y del mal: preludeo de una filosofía del futuro*, Madrid, Alianza.
- O’Donnell, Guillermo (1998), *Horizontal Accountability and New Polyarchies*, Notre Dame, University of Notre Dame.
- Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorship*, New York, Basic Books.
- Rabotnikof, Nora (2005), *En busca de un lugar común*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

- Rawls, John (1995a), *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1995b), *Liberalismo político*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Sánchez Vázquez, Adolfo (2003), *Ética*, México, Grijalbo.
- Schedler, Andreas (2004), “¿Qué es la rendición de cuentas?”, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Cuadernos de Transparencia; N° 3).
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, New York, Knopf.
- Simon, Herbert (1983), *Naturaleza y límites de la razón humana*, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1997), *Administrative Behavior: a Study of Decision-Making Process in Administrative Organizations*, New York, Free Press.
- Smith, Adam (2004), *Teoría de los sentimientos morales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Stiglitz, Joseph (2001), *Information and the Change in the Paradigm in Economics*, New York, Columbia Business School.
- \_\_\_\_\_ (2003), *On Liberty, the Right to Know and Public Discourse: the Role of Transparency in Public Life*, Oxford, Oxford Amnesty Lecture.
- Thompson, Dennis (1987), *Political Ethics and Public Office*, Cambridge, Harvard University Press.
- Tugendhat, Ernst (1997), *Lecciones de ética*, Barcelona, Gedisa.
- Walzer, Michael (1993), *Las esferas de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Weber, Max (1983), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1997), *El político y el científico*, México, Alianza.
- Weimer, David y Vining, Adan (1992), *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Wildavsky, Aaron y Pressman, Jeffrey (1998), *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Fondo de Cultura Económica; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

## ¿Qué Estado tras el experimento neoliberal?\*

Mabel Thwaites Rey

¿A qué nos referimos cuando hablamos de Estado tras los experimentos neoliberales? Pasada la ola del ajuste estructural y las políticas de reformas pro-mercado que estigmatizaron al sector público, en América Latina se ha abierto un nuevo ciclo en el que el papel estatal parece adquirir otra entidad, tanto en el plano valorativo-ideológico como en las prácticas concretas. Sin embargo, esta mutación es aún incipiente y dispareja en cada Estado nacional de la región, y todavía no se terminan de definir los soportes teóricos apropiados para leer su real significación y apuntalar políticas a futuro.

En estas páginas nos proponemos pasar revista a las lecturas sobre el papel del Estado-nación en el contexto de la globalización, y el impacto que la hegemonía neoliberal ha tenido sobre las prácticas y las concepciones desplegadas en la región en relación con las cuestiones estatal y administrativa. Finalmente, se esbozan algunas ideas sobre la necesaria transformación de los espacios de decisión y gestión públicas.

### Estado-nación y globalización

Las recientes dos décadas de apogeo mundial de la perspectiva y las políticas neoliberales se sostuvieron sobre dos ejes básicos. Uno: el profundo cuestionamiento al tamaño que el Estado-nación había adquirido y a las funciones que había desempeñado durante el predominio de las modalidades interventoras-benefactoras. Dos: la pérdida de entidad de los Estados nacionales en el contexto del mercado mundial, provocada por el proceso de “globalización”. La receta neoliberal clásica propuso, entonces, achicar el aparato estatal (vía privatizaciones y desregulaciones) y ampliar correlativamente la esfera de la “sociedad”, en su versión de economía abierta e integrada plenamente al mercado mundial. Es decir, la lectura neoliberal logró articular en un mismo discurso el factor “interno”, caracterizado por la acumulación de tensiones e insatisfacciones por el desempeño del Estado para brindar prestaciones básicas a la población enmarcada en su territorio, y el factor “externo”, resumido en la imposición de la globalización como fenómeno que connota la ineludible subordinación de las economías domésticas a las exigencias de la economía global.

Más allá de la lectura neoliberal, es indudable que el proceso de globalización capitalista de las últimas décadas constituye un cambio importante en relación con la integración del proceso productivo mundial, que impacta sobre las formas de ejercicio de soberanía estatal en cuestiones tan básicas como la reproducción material. La puja desatada entre los distintos espacios territoriales nacionales por capturar porciones cada vez más volátiles del capital global y anclarlas de manera productiva dentro de sus fronteras, lleva a Hirsch (2001) a denominar esta etapa como del “Estado competitivo” (o “Estado de competencia”). Éste es el resultado de la crisis del modelo de intervención fordista y propio de la etapa neoliberal.

Sin embargo, la integración a escala global no es una novedad: la emergencia del capitalismo como sistema mundial en el que cada parte se integra en forma diferenciada, planteó desde sus orígenes una tensión entre el aspecto general -el modo de producción capitalista dominante-, que comprende a cada uno de sus integrantes en tanto piezas de un todo complejo, y el aspecto específico de cada Estado-nación particular -las formaciones económico sociales- inserto en el mercado mundial. Como advierte Holloway (1993), la fragmentación de lo “político” en Estados nacionales es un rasgo constitutivo del capitalismo: la reproducción del capital a escala global tiene su contrapartida en la existencia de esos espacios estatales que la posibilitan.

---

Recibido: 23-08-2007. Aceptado: 28-01-2008.

\* 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.

Para Burnham (1997), una de las más importantes características de las relaciones globales capitalistas -producto histórico de las luchas de clase que cambiaron las relaciones feudales de producción- es la constitución política, en el nivel nacional, de los Estados y el carácter global de la acumulación. “Aunque las condiciones de explotación están estandarizadas nacionalmente, los Estados soberanos, vía el mecanismo de las tasas de cambio, están interconectados internacionalmente a través de la jerarquía del sistema de precios. En el mismo sentido, la moneda mundial trasciende a la moneda nacional. Los Estados nacionales se fundan, entonces, sobre la regla de la moneda, y la ley es, al mismo tiempo, confinada a los límites impuestos por la acumulación de capital a escala mundial -como la más obvia e importante manifestación de su subordinación a la moneda mundial” (Burnham, 1997: 12). Por eso, este autor destaca que cada Estado existe como el nudo político en la fluctuación global del capital, y que el mercado mundial constituye el modo global de existencia de las contradicciones de la reproducción social del capital. Así, “cada economía nacional puede ser entendida adecuadamente sólo como una especificidad internacional y, al mismo tiempo, como parte integrante del mercado mundial. El Estado nacional solamente puede ser visto en esta dimensión” (Burnham, 1997: 14).

Pero también es necesario considerar que las contradicciones constitutivas que diferencian la forma en que cada economía establecida en un espacio nacional se integra en la economía mundial, se expresan al interior del Estado-nación de forma diversa. La problemática de la especificidad del Estado nacional se inscribe en esta tensión, que involucra la distinta “manera de ser” capitalista frente a la división internacional del trabajo. De ahí que los ciclos, crisis y reestructuraciones de la economía capitalista mundial, y las cambiantes formas que adopta el capital global, afecten de manera muy diferente a unos países y a otros, según sea su ubicación y desarrollo relativos e históricamente condicionados.

Comprender el límite estructural que determina la existencia de todo Estado capitalista como aparato de dominación territorialmente acotado, entonces, es un paso necesario, pero no suficiente. La nueva literatura (Brenner ...[et al], 2003; Harvey, 2007; Jessop, 2002) sobre los cambios que ha impuesto la propia dinámica del capitalismo global a la definición de los “espacios” sobre los cuales se ejerce la soberanía atribuida al Estado-nación, aporta una interesante perspectiva a incorporar en el análisis. Esta literatura referida al proceso de globalización y su impacto tempo-espacial, sin embargo, se focaliza en el análisis de los espacios estatales del centro capitalista, muy especialmente en Europa. Es así que muchos de los rasgos que son leídos como novedad histórica para el caso de los Estados nacionales europeos (en cuanto a la pérdida relativa de autonomía para fijar reglas a la acumulación capitalista en su espacio territorial, comparada con la etapa interventora-benefactora), no lo son en la periferia.

Por eso hace falta avanzar en determinaciones más concretas, en tiempo y espacio, para entender la multiplicidad de expresiones que adoptan los Estados nacionales capitalistas particulares, que no son inocuas ni irrelevantes para la práctica social y política. Porque sigue siendo en el marco de realidades específicas donde se sitúan y expresan las relaciones de fuerza que determinan formas de materialidad estatal que tienen consecuencias fundamentales sobre las condiciones y calidad de vida de los pueblos. En este plano se entrecruzan las prácticas y las lecturas que operan sobre tales prácticas, para justificar o impugnar acciones y configurar escenarios proclives a la adopción de políticas expresivas de las relaciones de fuerzas que se articulan a escala local, nacional y global. Una tensión permanente atraviesa realidades y análisis: determinar si lo novedoso reside en la configuración material o en el modo en que ésta es interpretada en cada momento histórico. Probablemente la respuesta no esté en ninguno de los dos polos, pero del modo en que se plantee la pregunta sobre lo nuevo y lo viejo, lo que cambia y lo que permanece, lo equivalente y lo distinto, se extraerán hipótesis e interpretaciones alternativas. Y la importancia de tales explicaciones no reside meramente en su coherencia lógica interna o en su solvencia académica, sino en su capacidad de dar cuenta de la realidad y de constituir sentidos comunes capaces de guiar y/o legitimar cursos de acción que puedan tener un impacto efectivo en la realidad que pretenden interpretar y modelar.

Veamos, entonces, cómo se conformaron los diferentes escenarios y lecturas en el contexto latinoamericano.

### **El debate latinoamericano**

En los años sesenta y setenta, las teorías que intentaban explicar la desigualdad entre los Estados nacionales se arraigaban en distintos fundamentos. Las teorías del desarrollo partían del supuesto de que existía un único modelo de crecimiento en etapas, que se iban superando según diversas variables cuantificables. Clasificaban así a los países conforme el estadio alcanzado en tal proceso de continuidad lineal hacia la modernidad -minimizando conflictos y contradicciones, considerada dependiente de la capacidad excluyente de cada Estado (sociedad, pueblo, élite dirigente) para producir su propio crecimiento. Las teorías de la dependencia, en cambio, explicaban la relación íntima entre el desarrollo en el centro capitalista y el subdesarrollo en la periferia, de donde el segundo era condición del primero. Para superar esta apropiación desigual de recursos materiales y simbólicos, que implicaba un constitutivo déficit de soberanía en los países periféricos, se postulaba la ruptura de los Estados (“liberación nacional”) con respecto a los mecanismos de sujeción económica y política externos (“imperialismo”)<sup>1</sup>.

Dentro de la tradición marxista, las discusiones sobre la caracterización de los modos de producción en América Latina y el carácter feudal o capitalista de sus formaciones sociales coloniales, tuvieron consecuencias no sólo académicas, sino en relación con las alternativas políticas propuestas. De la perspectiva que entendía que el régimen colonial había significado la implantación de las formas feudales en América Latina, se derivaba la necesidad económica y política de completar la revolución democrático burguesa, para lo cual se requería la conformación de alianzas políticas y sociales que llegaran al poder del Estado. Para el análisis que entendía, en cambio, el régimen colonial como expresión del capitalismo en tanto sistema mundial, la transformación requerida no podía ser otra que la socialista.

En la etapa de la globalización variaron los diagnósticos y los remedios. Se consolidó la idea de la existencia de una suerte de interconexión y paridad competitiva entre todos los Estados del orbe. Desde la visión neoliberal hegemónica, los imperativos del mercado mundial dominado por la revolución tecnológica y las finanzas, que liberó al capital de las restricciones tempo-espaciales, aparecieron como una fuerza natural irreversible e irrefrenable (Cernotto, 1998). La lectura política dominante fue que la única opción para los Estados nacionales era someterse a este movimiento de integración, abriendo y adaptando sus estructuras internas a los parámetros de la modernidad global<sup>2</sup>. De modo que las evidentes -y persistentes- diferencias entre territorios nacionales se atribuyeron a la incapacidad de algunos -y habilidad de otros- para adoptar las medidas necesarias para atraer capital y arraigarlo en inversiones dentro de sus fronteras. Para los países periféricos endeudados, el disciplinamiento a los estándares internacionales de acumulación de capital vino de la mano de las imposiciones de organismos supranacionales como el FMI y el Banco Mundial, que revistaron como una suerte de gendarmes de una lógica unívoca e imparable del capital.

En tanto el mercado mundial es presentado como una fuerza superior y naturalizada que disciplina a todos los Estados nacionales, que se ven obligados por igual -sin distinción de tamaño o poderío- a aceptar sus reglas unívocas y a competir entre sí para obtener beneficios, se diluye toda jerarquización entre espacios territoriales nacionales con distinto grado de vinculación a la economía global y también el consecuente poder relativo de cada uno. La antigua dicotomía centro-periferia, o las nociones de dependencia, subdesarrollo, imperialismo, subordinación, desigualdad estructural, etc., con sus correlatos de estrategias nacionales, quedan así vaciadas de sentido. De modo que, si el capital puede desterritorializarse casi por completo al romper barreras espaciales y temporales<sup>3</sup>, quedarían anuladas las diferencias constitutivas de cada Estado y se daría una virtual igualdad frente al capital. Más aun, las tareas del Estado quedarían reducidas a las de meras correas de transmisión casi automática de las exigencias de acumulación global.

La hegemonía de esta visión, en sus versiones neoliberales entusiastas de los beneficios de la competencia libre, coadyuvó al desarme teórico y político de los sectores populares para hacer frente a la irrupción de una estrategia fuertemente disciplinadora del capital global, en especial en América Latina. No puede dejar de señalarse que la mirada escéptica del papel estatal también incluyó a perspectivas que, aun con un signo opuesto, enfatizaron la pérdida de poder relativo de los Estados nacionales *vis a vis* el agigantado poder del “imperio” como fuerza omnicomprensiva, desterritorializada e ineludible. El debate en torno a la noción de Imperio desarrollada por Antonio Negri y Michael Hardt (2000) y su consecuente impugnación a las nociones clásicas de imperialismo y Estado-nación, se encuentra en línea con esta perspectiva<sup>4</sup>. De este modo, quedó diluido el hecho de que el Estado-nación: 1) tiene tareas importantes en la reproducción capitalista -tales como asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo en su territorio y garantizar el monopolio de la coerción-, que no han sido reemplazadas por otras instancias supra o extra nacionales (Meiksins Wood, 2004); y 2) es un espacio insustituible de reproducción del capital global y de las contradicciones, los enfrentamientos, las luchas y los antagonismos sociales, pero también lo es de la mediación, la negociación, los compromisos y los acuerdos, lo que hace a su morfología y a sus prácticas, y lo que define su historia.

La constitución política nacional de los Estados, junto al carácter global de la acumulación, constituye la más importante tensión del capitalismo contemporáneo. Aunque la relación de explotación básica -capital-trabajo- sea global, las condiciones para ésta se establecen nacionalmente, y los Estados soberanos se integran a la economía política global a través del mecanismo de precios. Ahora bien, las tendencias mundiales permiten entender los movimientos globales de la relación capital-trabajo, pero no eximen de analizar cómo se materializa en concreto en cada sociedad -cómo adquiere su forma histórica-, en la medida en que está en juego la pretensión fundamental del capitalismo de ser un proyecto de reproducción social complejo. La primera observación que cabe hacer es que, si bien los Estados pueden competir entre sí para atrapar porciones de capital, su capacidad “constitutiva” para hacerlo difiere diametralmente.

Como sostenían Mathías y Salama (1986) ya a mediados de los ochenta, existe una lógica propia de la economía mundial -entendida como un todo estructurado y jerarquizado- que trasciende la de cada una de las economías de los Estados-nación que la componen. Esta forma de entender la economía mundial permite concebir de manera original el papel de las economías desarrolladas, que imprimen al conjunto lo esencial de sus leyes, sin que ello implique que éstas se apliquen de manera directa a la periferia. Para estos autores, “el Estado será el lugar donde va a cristalizarse la necesidad de reproducir el capital a escala internacional (...). Es el lugar por donde transita la violencia necesaria para que la división internacional del trabajo se realice, porque es el elemento y el medio que hacen posible esa política” (Mathías y Salama, 1986: 43-44).

Según Holloway (1993: 6), “cada Estado nacional es un momento de la sociedad global, una fragmentación territorial de una sociedad que se extiende por todo el mundo. Ningún Estado nacional, sea rico o pobre, se puede entender en abstracción de su existencia como momento de la relación mundial del capital. La distinción que se hace tan seguido entre los Estados dependientes y los no-dependientes se derrumba. Todos los Estados nacionales se definen, histórica y constantemente, a través de su relación con la totalidad de las relaciones sociales capitalistas”. Sin embargo, el teórico irlandés aclara que ello no implica que la relación entre el capital global y los Estados nacionales sea idéntica, ya que éstos son momentos distintos y no idénticos de la relación global. Por otra parte, la fragmentación del mundo en sociedades nacionales lleva a que cada Estado tenga una definición territorial específica que implica, en consecuencia, una relación específica con la población dentro de ese territorio. Y justamente esta definición territorial es la que explica que cada Estado nacional tenga una relación diferente con la totalidad de las relaciones capitalistas y sea afectado por ellas de modo distinto en cada coyuntura histórica. Siguiendo este razonamiento, Holloway sostiene que “los Estados nacionales compiten... para atraer a su territorio una porción de la plusvalía producida globalmente. El antagonismo entre ellos no es

expresión de la explotación de los Estados periféricos por los Estados centrales, sino que expresa la competencia -sumamente desigual- entre los Estados para atraer a sus territorios una porción de la plusvalía global. Por esta razón, todos los Estados tienen un interés en la explotación global del trabajo” (Holloway, 1993: 7).

Mathías y Salama (1986) definen la economía mundial<sup>5</sup> como un todo en movimiento, que conserva pero modifica continuamente las relaciones de dominación. “Esas modificaciones expresan, a su vez, que la jerarquización no se pone en cuestión en lo que tiene de esencial y que subproduce formas nuevas. La política económica de un Estado en la periferia puede así buscar adaptarse a las transformaciones que sufre la división internacional del trabajo y a la vez influir sobre ésta. Es, por lo tanto, a la vez, expresión de una división internacional del trabajo a la que se somete y expresión de una división internacional del trabajo que intenta modificar” (Mathías y Salama, 1986: 41).

La noción de “integración” de los Estados en el mercado mundial, como señala Burnham, no implica que un Estado pueda escoger no estar integrado, ya que no es concebible una estrategia política de “autonomía nacional” que suponga el aislamiento. En tanto que cada Estado es un participante de la economía global, no se hace política en ausencia sino en un contexto internacional. Ello tampoco quiere decir que las políticas nacionales tengan importancia secundaria, sino que deben ubicarse en un marco, en el que existen a través de la acumulación global de capital, que limita las formas en que las autoridades políticas contienen el conflicto social. Entonces, “el Estado no puede resolver la crisis global del capital. Sin embargo, puede ganar una posición favorable en la jerarquía del sistema de precios, incrementando la eficiencia de la explotación capitalista, operando dentro de sus límites, y adoptando una política monetaria restrictiva manteniendo una relación estrecha entre consumo y producción” (Burnham, 1997: 33).

Por eso, más que enfocar los debates en términos de pérdida de soberanía, o ver al capital global como externo al Estado, es preciso subrayar que los Estados nacionales no son simplemente afectados por las “tendencias económicas” o por la “globalización”, sino que son parte de esta crisis del todo social y que en ese escenario deben pensarse sus estrategias como espacio específico (con mayor o menor grado de autonomía y soberanía) de la determinación global.

### **Mediaciones**

El creciente papel de las instancias supranacionales y de las locales, que van adquiriendo una entidad propia tanto en la definición de metas colectivas como en la capacidad de llevar a la práctica acciones concretas, no implica, sin embargo, que el Estado nacional haya perdido irremediamente su peso relativo, interno y externo. Porque si bien no puede desconocerse que la globalización y la presión de los organismos internacionales ejercen una fuerte influencia para definir las agendas de los diferentes países, no lo hacen de modo mecánico y determinista. “Estas influencias son mediatizadas por las instituciones y por las élites responsables de los Gobiernos nacionales” (Diniz, 2004: 111). Porque, insistimos, la lógica de acumulación global del capital nunca se expresa de modo directo ni unívoco en los territorios nacionales, sino que constituye el marco material que atraviesa e interpela a las instancias de mediación territoriales nacionales.

Por ende, admitir que el Estado ha sufrido intensas mutaciones en su funcionalidad no equivale a concluir que pueda -cuando menos en un horizonte de mediano plazo- descartárselo como forma-factor central en la estructuración social (Meiksins Wood, 2004). La evidencia de la existencia de “poderes” supranacionales -que determinan aspectos sustanciales de la vida social territorialmente situada-, o de problemáticas que desbordan los límites del espacio geográfico nacional (como las medioambientales, la producción alimentaria, los derechos humanos), plantea nuevos interrogantes para el ejercicio de la democracia. También deviene un desafío teórico y empírico la emergencia de nuevas instancias regionales y locales que articulan espacios de poder diferenciados del ámbito clásico estatal-nacional. Y aquí el tema del Estado se entrelaza con un eje crucial: la definición del espacio donde pueda realizarse la

democracia en sentido amplio. Es decir, como plantea O'Donnell (2007), aquella en que la cuestión procedimental (elecciones libres y transparentes) se una inextricablemente a los aspectos sustantivos de igualdad social radical.

Gran parte de los análisis recientes señalan que el local parece ser el ámbito más propicio, por escala y características, para un despliegue más amplio de la democracia. Sin embargo, renunciar por ello a la dimensión estatal nacional como escenario para realizarla, equivale a aceptar una atomización que puede condenar a millones de personas a permanecer en la opresión y el atraso. Porque muchas teorías que impulsan la construcción de pequeñas regiones autónomas, o de Estados nacionales minúsculos, no se sostienen sobre una tendencia espontánea de la globalización ni procuran un genuino desarrollo de dichas entidades, sino que se basan en una política cuya consigna pareciera ser “divide y reinarás” (Vargas, 2005). Por eso resulta oportuno retomar un análisis del Estado-nación que sirva al propósito de enfrentar el despliegue de un poder global que textura de modo crecientemente desigual la geografía planetaria.

No puede desconocerse que la impotencia relativa de los Estados nacionales para asegurar la reproducción material al interior de sus fronteras, se vincula con el creciente poder del capital para definir cursos estratégicos a la acumulación a escala global. Esta cuestión ya la había señalado Evers (1987) a mediados de los setenta para el caso de los países periféricos. El teórico británico Ralph Miliband (1985: 148), tempranamente advertía que el capitalismo es un sistema internacional, “cuyas economías constitutivas están estrechamente relacionadas y entretajadas. A consecuencia de esto, hasta los países capitalistas más poderosos dependen, en mayor o menor medida, de la buena voluntad y cooperación de los demás, y de lo que ha llegado a ser, no obstante profundas y perdurables rivalidades capitalistas nacionales, una ‘comunidad’ capitalista internacional interdependiente. La desaprobación que manifieste esta ‘comunidad’ por las políticas de uno de sus miembros, y la supresión de la buena voluntad y de la cooperación que pueden ser su consecuencia, evidentemente constituyen ingentes problemas para el país de que se trate”.

Pero es preciso destacar que, no obstante el imperativo global, la modalidad de inserción de cada país en el sistema internacional implica opciones políticas de tal Estado, que ponen en juego sus capacidades relativas para definir cursos de acción con grados variables de autonomía y soberanía. Para los países de América Latina, las fuertes asimetrías en el sistema de poder internacional hacen que sea bastante improbable que cualquier Estado, en forma aislada, pueda modificar el equilibrio de fuerzas a su favor de modo sostenido, poniendo así en evidencia la necesidad de definir estrategias nacionales concertadas con otras naciones de la región. Por eso, en la actual etapa de la “globalización” no se excluye, sino que se reafirma la “política del interés nacional, no en el sentido de un nacionalismo autárquico o xenófobo, sino como la capacidad de evaluación autónoma de intereses estratégicos, en busca de formas alternativas de inserción externa” (Diniz, 2004: 115).

### **Contradicciones**

El recorrido de las páginas anteriores nos permite avanzar un poco más en la reflexión sobre el Estado-nación, cuya entidad ha sido cuestionada también desde posiciones de izquierda. Para varios autores, sumamente críticos de la experiencia “estatista” de los socialismos reales, la construcción política alternativa no tiene que tener como eje central la conquista del poder del Estado, sino que debe partir de la potencialidad de las acciones colectivas que emergen de y arraigan en la sociedad para construir “otro mundo” desde su autonomía (Negri y Hardt, 2000; Holloway, 2002; Ceceña, 2002; Zibechi, 2003).

Coincidimos con Hirsch (1999) cuando, tras reconocer los límites que la etapa de “globalización” le plantea al accionar de los Estados contemporáneos, afirma que las condiciones democráticas sólo pueden desarrollarse en el marco nacional-estatal. Este autor señala que toda política nacional se encuentra, en lo referente a la nación y el Estado nacional, ante un dilema fundamental que no es fácil resolver. Porque la

cuestión es desarrollar una política democrática en el plano nacional-estatal, a la vez que se intenta trascender ese marco con una perspectiva internacionalista. Los movimientos sociales y organizaciones políticas de base nacional sólo son verdaderamente democráticos, apunta Hirsch, cuando logran desarrollar conexiones internacionales de cooperación, que contrarrestan los mecanismos nacionales-estatales de dominación y opresión, y, podemos agregar, cuando procuran eludir las determinaciones económicas supranacionales que condicionan la reproducción material interna.

En segundo lugar, si se pretende formular una crítica anclada en la historia y no puramente teórica, se debe asumir que existe una diferencia sustantiva en el hecho de cuestionar la forma de “Estado benefactor” en el momento de su auge -y pensar en superarla por una ampliación socialista de la esfera pública-, que enfrentarse a los Estados nacionales como los latinoamericanos, arrasados por las políticas neoliberales de los noventa. En este punto, la práctica ha mostrado que, cuanto peor, se está más lejos de producir una reacción libertaria a pesar de que es mucho más crítica para los sectores populares, tanto en términos materiales como de posibilidades de rearme político e ideológico.

En tercer lugar, es necesario diferenciar el “poder del Estado” de los “aparatos” en los cuales encarna. Partimos de concebir el Estado como expresivo del poder social dominante, pero entendemos que, como el Estado es garante -no neutral- de una relación social contradictoria y conflictiva, las formas en que se materializa esta relación de poder en los aparatos está constantemente atravesada por las luchas sociales fundamentales.

En cuarto lugar, para comprender la dinámica de las instituciones estatales y para ubicar el contexto de las luchas populares frente a y en el Estado, no hay que olvidar, precisamente, la dimensión contradictoria sustantiva que lo atraviesa. Porque las mismas instituciones que pueden ser interpretadas como un logro de las clases subalternas, devienen legitimadoras de un sistema que las reproduce y perpetúa como tales.

Más allá de toda crítica histórica necesaria, si entendemos que las instituciones benefactoras se materializaron como consecuencia de una respuesta impuesta al capital por las luchas de los trabajadores, no podemos dejar de dilucidar la decisiva contradicción implícita en tales instituciones. Si, por un lado, tienen el efecto “fetichizador” (aparecer como lo que no son) de hacer materialmente aceptable la dominación del capital, y de ahí construir el andamiaje ideológico que amalgama a la sociedad capitalista y la legítima, no lo es menos que, por el otro, en términos de los niveles y calidad de vida populares, constituyen conquistas acumuladas como efecto de luchas históricas. Y ésta es la principal contradicción que opera a la hora de enfrentarse críticamente a los procesos de reestructuración estatal, y la fuente de las mayores confusiones teóricas y prácticas respecto de la forma de Estado, que torna muy compleja la batalla por su “desfetichización” y superación por una forma de organización social alternativa y emancipadora.

Holloway (2002: 143-144) señala correctamente que “el hecho de que (el Estado) existe como una forma particular o rigidificada de las relaciones sociales significa, sin embargo, que la relación entre el Estado y la reproducción del capitalismo es compleja: no puede suponerse, a la manera funcionalista, que todo lo que el Estado hace será necesariamente en beneficio del capital, ni que el Estado puede lograr lo que es necesario para asegurar la reproducción de la sociedad capitalista. La relación entre el Estado y la reproducción de las relaciones sociales capitalistas es del tipo de ensayo y error”. Este punto es central. Si el Estado es una forma de una relación social contradictoria, sus acciones y su morfología misma dan cuenta de esa contradicción. Por ende, también expresa el impacto de las intensas batallas de los trabajadores por mejores condiciones de existencia. Hay que tener presente que el Estado es una forma y también un lugar-momento de la lucha de clases y, sin olvidar la naturaleza esencial que lo define como capitalista -es decir, reproducir a la sociedad *qua* capitalista-, no es inocuo rescatar el sentido de aquellas cristalizaciones que fueron producto de luchas históricas y, a partir de allí, profundizar la confrontación por cambiar la base de las relaciones sociales de explotación. Por eso, no tendría sentido decir que hay que “defender” al Estado capitalista, ni denostarlo por serlo, de modo abstracto y general, y más allá de

toda compleja articulación de intereses contradictorios materializada en su seno. Se trata, más bien, de recuperar aquello que, definido en términos de lo colectivo, refiere a la dimensión de lo “público”, lo remite a los intereses mayoritarios, y confrontar con la lógica desigual y excluyente del capital.

Y aquí cabe dar una vuelta de tuerca más para complejizar la contradictoriedad del Estado. Las instituciones de bienestar significaron la respuesta estatal a la activación de las clases populares en pos de que sus demandas se incluyeran en la agenda pública, es decir, fueran consideradas como cuestiones socialmente relevantes, susceptibles de respuesta estatal. Ahora bien, esta respuesta estatal constituye una “sutura”, un intento de solución que congela -al institucionalizarlo- el problema planteado por el sector social que encaró la lucha por resolverlo, y lo hace en el sentido que el Estado le dio a la cuestión. Entonces, deja de ser “problema” para convertirse en institución pública y, de ahí en más, pasa de ser una cuestión dirimida en el plano de la sociedad civil, para ingresar a la lógica de lo estatal y adquirir su peculiar dinámica. Es así que el mapa de las instituciones estatales refleja, en cada caso histórico, los “nudos de sutura” que las contradicciones subyacentes han rasgado en su superficie. Es decir, la morfología estatal está signada por la necesidad de responder a las crisis y cuestiones que se plantean desde la sociedad, con sus contradicciones, fraccionamientos y superposiciones. Como señala O’Donnell (1984: 222) -evocando al Poulantzas de *Estado, poder y socialismo* (1979)-: “la arquitectura institucional del Estado y sus decisiones (y no decisiones), son por una parte expresión de su complicidad estructural y, por la otra, el resultado contradictorio y sustantivamente irracional de la modalidad, también contradictoria y sustantivamente irracional, de existencia y reproducción de la sociedad”.

De aquí se desprende que el anclaje territorial de los espacios estatales nacionales le pone un marco preciso e insoslayable a los aparatos en los que se materializan las complejas relaciones de fuerzas que especifican la relación social capitalista entendida como un todo. Por eso, reconocer que la lógica de acumulación del capital a escala global constitutivamente acota los márgenes de acción de las fuerzas sociales que se sitúan en un territorio nacional dado, no significa que tales fuerzas en disputa no sean capaces de inscribirse válidamente en la materialidad del Estado y logren darle su forma, incluso transformándolo radicalmente. Y de ahí deviene su especificidad (lógica e histórica) y su aún insoslayable -y renovadamente problemático- papel como instancia de dominación y articulación de intereses en el contexto mundial.

### **Aparatos y prácticas estatales**

Asumida la vigencia histórica y teórica de la categoría Estado-nación, cabe enfocar entonces el campo específico de los aparatos y las prácticas estatales. El predominio neoliberal ha tenido un fuerte impacto en la disciplina de la administración y las políticas públicas, muy especialmente en torno a los procesos de ajuste estructural de la región. La discusión sobre el papel del Estado y la administración ha ido variando en cada etapa histórica. En los años de posguerra, en que la intervención estatal tenía una fuerte presencia en la vida social y era valorada positivamente, el eje pasaba por cómo hacer más eficaz y efectiva la labor de las agencias públicas encargadas de proveer bienes y servicios a la sociedad. La discusión se centraba en determinar si la acción estatal y sus modificaciones obedecían -y debían hacerlo- a un plan global previamente definido, o eran el producto de arreglos puntuales y sucesivos, acotados por los márgenes que a la dinámica estatal le imponían los distintos actores sociales. El debate sobre los límites y posibilidades de la planificación centralizada de la labor gubernamental *versus* la reacción incremental y azarosa a las distintas demandas planteadas a diario por la sociedad, sesgaron fuertemente las discusiones académicas y políticas entre los años cincuenta y setenta. En ambas posturas, sin embargo, lo que se priorizaba, más allá de las valoraciones que se hicieran sobre el papel del Estado y del mercado en la definición del rumbo social, era el modo de hacer más eficiente y oportuna la intervención estatal, cuya legitimidad no era cuestionada.

De manera incipiente en los años ochenta, y ya de modo pleno en los noventa, el enfoque de buena parte de la literatura administrativa y política cambió al compás de la crisis del modelo interventor-

benefactor y la emergencia del neoliberalismo. Los análisis relativos a lo que habrían de denominarse “reformas de primera generación”, ensayadas especialmente en los años noventa, partieron de la premisa de que éstas no sólo eran inevitables en esa coyuntura histórica, sino deseables por sí mismas. La visión que logró hegemonizar por más de una década las prácticas y los debates, sostuvo que las políticas de ajuste estructural, que incluyeron como instrumentos centrales la privatización, desmonopolización, descentralización y desregulación, servían para que el Estado se desprendiera de actividades onerosas y ejecutadas de manera ineficiente y, de este modo, liberara recursos a la capacidad creadora de los actores privados. El imperativo benéfico de la apertura económica se difundía como credo incuestionable. Basta revisar los artículos y libros producidos durante la década pasada, para constatar el predominio de las visiones que, partiendo de un análisis crítico de las deficiencias del modelo de Estado interventor-benefactor (en sus variantes centrales y periféricas) y las estrategias de desarrollo estadocéntricas, encontraron que la alternativa del ajuste estructural “pro-mercado” era la única -y plausible- salida. En América Latina, aun con múltiples matices, esta postura se convirtió en la predominante entre académicos, funcionarios y políticos<sup>6</sup>.

Como observa Diniz (2004: 116), “en contraste con la imagen difundida por la visión idealizada de la globalización, ésta (...) trae consecuencias altamente desorganizadoras y desestructurantes cuyo impacto político no puede ser ignorado (...). Lejos de haberse producido un orden económico mundial más integrado e inclusivo, lo que se observó fue la configuración de un sistema internacional, signado por grandes contrastes y polaridades, donde se reproducen las desigualdades entre las grandes potencias y los países periféricos, y en el que se reedita en forma aun más dramática la exclusión social”.

A contramano de las visiones optimistas, creemos que la denominada “primera generación de reformas”, que se impuso mediante recursos políticos, económicos e ideológicos, no fue inocua en términos de distribución del poder social. Porque en reemplazo del demonizado Estado no se produjo una apropiación democrática por parte de la sociedad de las funciones “cedidas”, sino la captura de amplias porciones del sector público por los grupos económicos más concentrados, locales y transnacionales, sin siquiera la contrapartida de un resguardo de control público de potencia superior o equivalente al poder transferido. Un ejemplo claro de esta disparidad lo constituye la debilidad estructural de las agencias regulatorias de los servicios públicos privatizados para garantizar prestaciones universales, de calidad y a precios razonables al conjunto de la sociedad (Thwaites Rey y López, 2005).

Tras el ajuste estructural y sus justificaciones, entonces, el debate se desplazó hacia la “segunda generación de reformas”, que refiere a la modernización y calidad de la gestión pública. Aparecieron así toda suerte de “manuales” diseñados para su implementación universal y se recomendaron recetas ingeniosas o en línea con el sentido común dominante, copiadas de los paradigmas de la gestión privada, considerada “genéticamente” superior. El auge mundial, durante los noventa, de las teorías del llamado “New Public Management” (NPM), de “la Reinención del Gobierno”, o de la “Calidad Total” -todas basadas en introducir en el sector público criterios de mercado- es un ejemplo de la apelación a instrumentos que, expuestos como propios de la “neutralidad” tecnocrática, se fundamentan en concepciones de un fuerte anclaje ideológico y político. Las teorías del NPM no son neutrales en términos de la valoración de las funciones estatales y de la relación entre la sociedad y el Estado, entre política y economía, entre el mercado y el Estado. En general, corresponden a una cosmovisión neoliberal no fragmentable, esto es: sus principios “técnicos” no son aislables e inocuos respecto de la estructura social que proponen (López, 2005).

En esa misma línea pueden leerse las recomendaciones que ya hace una década comenzó a hacer el Banco Mundial, advertido de los efectos deletéreos de las visiones minimalistas del Estado. En su *Informe sobre el desarrollo mundial* de 1997, la alta burocracia del BM volvía sobre sus pasos y adoptaba el punto de vista de que los Estados “capaces y activos” constituyen elementos clave de cualquier esfuerzo exitoso para construir modernas economías de mercado. Subrayaba así la necesidad de desarrollar la capacidad de acción de los gobiernos, y de un Estado activo y eficiente como condición

básica para superar dificultades en la búsqueda de nuevas estrategias de crecimiento e inserción mundial. Proponía, en tal sentido, una serie de reformas institucionales modernizadoras en la estructura estatal, que otorgaran previsibilidad al sector público. Sin embargo, mantenía una perspectiva en la cual el papel central del mercado y la actividad privada subordinaban toda acción estatal.

### **Acerca de la materialidad estatal**

La materialidad del Estado, esto es, su morfología concreta (cuántas oficinas tiene, cuánto personal contrata, de qué recursos dispone) y sus acciones (las políticas que define, las tareas que ejecuta, las funciones que cumple y las que ignora) dependen de tal (y variable) relación de fuerzas entre capital y trabajo, de la manera en que se expresa en el ámbito definido por un territorio. Por eso, en el seno mismo de las instituciones estatales estallan continuamente las contradicciones que anidan en la sociedad y que el Estado intenta “resolver” (“suturar”, según O’Donnell) para preservar la estructura social desigual que asegura con sus aparatos y acciones (O’Donnell, 1984).

De modo que no puede hablarse de un tamaño universalmente óptimo del Estado, ni de capacidades predeterminadas por fuera de las relaciones sociales que condicionan las metas que ha de perseguir. Si el “Estado-nación” es una realidad y un concepto complejos, el de “reforma” también lo es. Por empezar, puede esperarse muy poco de una definición de reforma en términos generales sobre lo que sería un funcionamiento “ideal” y abstracto del Estado, válido para todo tiempo y lugar. Porque cualquier planteo reformista o modernizador, y su eventual implementación, se dan en contextos determinados por la historia y la peculiar configuración de las relaciones de fuerzas sociales. Resulta estéril, por ende, proponer instrumentos “técnico-profesionales” que, supuestamente, aportarían eficiencia funcional, sin una consideración explícita de los objetivos de la acción estatal y sin referencia a las configuraciones de poder que le dan sustento. Discutir los remedios tecnocráticos sin hacer un análisis de las metas políticas equivale a perpetuar como inamovible -silenciando sus causas profundas- el esquema vigente de poder social. Porque si los objetivos del Estado no contribuyen al bienestar de la mayoría de la población, no resulta socialmente relevante que la gestión administrativa sea de “mejor” calidad.

Una propuesta transformadora genuina, lo que supone hablar de “refundación” del Estado y no de mera “reforma”, tiene que partir de una definición de cuestiones prioritarias en torno a una pregunta clave: ¿qué Estado para qué proyecto de país? No es lo mismo, por caso, concebir el espacio estatal nacional como un simple vehículo de los imperativos dominantes de la globalización, que plantear que debe conservar una función articuladora-mediadora activa en relación con el mercado mundial. No es igual sostener que el Estado debe intervenir lo menos posible en la economía y en la vida social, para dejarle libres las manos al mercado, que considerar irrenunciable la ampliación de las esferas de decisión y gestión públicas. No es equivalente considerar que el sistema político debe restringirse a articular formas de decisión en la cúspide más concentrada del poder, que proponer una participación activa del conjunto de los ciudadanos en la vida democrática. No es lo mismo promover una democracia delegativa y de pocos, que plantearse una participación social y política profundas, lo que implica replantearse la tensión entre Estado y democracia (O’Donnell, 2007). No es idéntico administrar el orden existente que impulsar la redistribución, la equidad y la emancipación sociales.

Por eso, la cuestión del Estado no es meramente “técnica”, sino profundamente política. Los aspectos técnicos, que involucran saberes especializados para definir los mejores medios para conseguir determinados fines, son muy importantes. Pero de ninguna manera pueden suplantar las opciones políticas en tanto expresión de voluntades e intereses. El problema es que toda solución “técnica”, diseñada con racionalidad supuestamente “neutra”, entraña valoraciones profundas sobre lo que se considera como bueno -fin deseado- para la sociedad, aunque no se las explicita. Entonces, no se trata de poner sobre la mesa una suerte de recetario de instrumentos técnicos, sino de definir los objetivos comunes de manera democrática y con consenso popular amplio y activo y, en función de tales metas, desplegar los mecanismos (“técnicos” y “políticos”) más apropiados para concretarlas. Esto exige, por

supuesto, la construcción de una correlación de fuerzas política que permita recrear las capacidades de los Estados nacionales periféricos para recomponer y ampliar sus márgenes de autonomía frente al mercado mundial globalizado.

### Notas

<sup>1</sup> Para un análisis exhaustivo de la teoría de la dependencia, ver Beigel (2006).

<sup>2</sup> “El abordaje de tenor economicista implica una visión determinista, ya que el orden mundial se percibe como sometido a una dinámica incontrolable, de efectos inexorables, lo que finalmente descartaría la existencia de alternativas viables” (Diniz, 2004: 111).

<sup>3</sup> “Lo que la tecnología ha posibilitado es que el capital la utilice para fluir con mayor rapidez. Pero el origen del proceso de globalización se encuentra en los requerimientos del capital para aumentar su autonomía de las relaciones que obstaculizan su mayor flexibilidad y movimiento. Una de las formas adoptadas para recomponer el proceso de acumulación de capital es modificar la relación del capital con el tiempo: la tecnología es el vehículo por el cual el capital incrementa su independencia del tiempo necesario para moverse. Con la globalización aumenta la velocidad de la rotación del capital o, lo que es lo mismo, se reduce el tiempo de rotación del capital de tres maneras: se reduce el tiempo de trabajo, el tiempo de producción y el tiempo de circulación del capital” (Cernotto, 1998: 4).

<sup>4</sup> Al respecto, ver las críticas de Meiksins Wood (2004) y Borón (2002).

<sup>5</sup> Wallerstein (1999: 489), por su parte, esboza su concepción de sistema mundial (*world-system analysis*) como un: “sistema social, un sistema que posee límites, estructuras, grupos, miembros, reglas de legitimación, y coherencia. Su vida resulta de las fuerzas conflictivas que lo mantienen unido por tensión y lo desgarran en la medida en que cada uno de los grupos busca eternamente remodelarlo para su beneficio. Tiene las características de un organismo, en cuanto a que tiene un tiempo de vida durante el cual sus características cambian en algunos aspectos y permanecen estables en otros”.

<sup>6</sup> Basta un ejemplo: “En un modelo de desarrollo económico centrado en los mercados, la primera misión del Estado y de sus Administraciones públicas es hacer posible el funcionamiento eficiente de los mercados mediante la creación del tejido institucional necesario para ello. Lo importante es aclarar y priorizar el mínimo institucional necesario para despegar en el nuevo modelo de desarrollo. Este viene representado, a nuestro modo de ver, por la garantía de la seguridad personal, familiar, de los derechos de propiedad y del cumplimiento de los contratos; por la garantía de la estabilidad y disciplina macroeconómica y fiscal” (Prats i Català, 1998).

### Bibliografía

Assadourian, Carlos ...[et al] (1973), *Modos de producción en América Latina*, México, Siglo XXI (Cuadernos de Pasado y Presente; N° 40).

Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington, Banco Mundial.

Beigel, Fernanda (2006), “Vida, muerte y resurrección de las ‘teorías de la dependencia’”, en *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*, VV. AA., Buenos Aires, CLACSO.

Borón, Atilio (2002), *Imperio e imperialismo*, Buenos Aires, CLACSO.

Brenner, Neil; Jessop, Bob; Jones, Martin; y Macleod, Gordon (eds.) (2003), *State/Space: a Reader*, Oxford, Blackwell Publishing.

Burnham, Peter (1997), “Estado y mercado en la economía política internacional: una crítica marxiana”, en *Doxa: Cuadernos de Ciencias Sociales*, Año 7 N° 16, Buenos Aires, Primavera-Verano.

Cecea, Ana Esther (2002), “Estrategias de dominación y planos de construcción de la hegemonía mundial”, en *La globalización económico-financiera: su impacto en América Latina*, Julio Gambina (comp.), Buenos Aires, CLACSO.

Cernotto, Diana (1998), *Globalización: Estado, trabajo y capital*, Córdoba, mimeo.

- Diniz, Eli (2004), "Reforma del Estado, gobernabilidad y sostenibilidad de la democracia", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, N° 16, Barcelona.
- Evers, Tilman (1987), *El Estado en la periferia capitalista*, México, Siglo XXI.
- Harvey, David (2005), *A Brief History of Neoliberalism*, New York, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Espacios del capital: hacia una geografía crítica*, Madrid, Akal.
- Hirsch, Joachim (1999), "Transnacionalización y renacionalización: Estado nacional, nacionalismo y conflicto de clases", en *Herramienta: Revista de Debate y Crítica Marxista*, N° 10, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2001), *El Estado nacional de competencia: Estado, democracia y política en el capitalismo global*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Holloway, John (1993), "La reforma del Estado: capital global y Estado nacional", en *Doxa: Cuadernos de Ciencias Sociales*, Nos. 9-10, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2002), *Cambiar el mundo sin tomar el poder*, Buenos Aires, Ediciones Herramienta; Universidad Autónoma de Puebla.
- Jessop, Bob (2002), *The Future of the Capitalist State*, Cambridge, Polity Press.
- López, Andrea (2005), "Los fundamentos de la nueva gestión pública", en *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas: derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Mabel Thwaites Rey y Andrea López (eds.), Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Meiksins Wood, Ellen (2004), "Imperio capitalista y Estado nación: ¿un nuevo imperialismo norteamericano?", traducción de Victoria Rouge del artículo publicado en *Against the Current*, Vol. 18 N° 106, Detroit, September-October, 2003, con el título "Capitalist Empire and the Nation State".
- Miliband, Ralph (1985), *El Estado en la sociedad capitalista*, México, Siglo XXI. 13. ed.
- Negri, Antonio y Hardt, Michael (2000), *Imperio*, Buenos Aires, Paidós.
- \_\_\_\_\_ (2002), "La multitud contra el imperio", en *Revista OSAL*, N° 7, Buenos Aires, junio.
- O'Donnell, Guillermo (1984), "Apuntes para una teoría del Estado", en *Teoría de la burocracia estatal*, Oscar Oszlak (comp.), Buenos Aires, Paidós.
- \_\_\_\_\_ (2007), "Notas sobre el Estado", documento presentado en el Seminario de la Universidad Nacional de General San Martín. Escuela de Política y Gobierno. Centro de Investigaciones sobre el Estado y la Democracia en América Latina, Buenos Aires, 9 de mayo.
- Poulantzas, N. (1979), *Estado, poder y socialismo*, Madrid, Siglo XXI.
- Prats i Català, Joan (1998), "Administración pública y desarrollo en América Latina: un enfoque neoinstitucionalista", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 11, Caracas, junio.
- Mathías, Gilberto y Salama, Pierre (1986), *El Estado sobredesarrollado*, México, Ediciones Era.
- Thwaites Rey, Mabel (1993), "Las paradojas de una contradicción: apuntes sobre el Estado y las privatizaciones", en *Doxa: Cuadernos de Ciencias Sociales*, Nos. 9-10, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2004), *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (eds.) (2005), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas: derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Vargas, Martha C. (2005), "Globalización, desarrollo regional y atomización del Estado nación", Bogotá, Universidad de Los Andes. Tesis de la Maestría en Planificación y Administración del Desarrollo Regional.
- Wallerstein, Immanuel (1999), *Impensar las ciencias sociales*, México, Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_ (2003), "¿Qué significa hoy ser un movimiento anti-sistémico?", en *Revista OSAL*, N° 9, Buenos Aires.
- Zibechi, Raúl (2003), *Genealogía de la revuelta*, La Plata, Letra Libre.

## **El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. Propuestas de encuentro\***

**William Guillermo Jiménez B.**

### **1. Introducción**

El propósito de este artículo consiste en establecer puentes teóricos y metodológicos entre el enfoque de políticas públicas y los enfoques sobre la gobernabilidad y la gobernanza, dado que las relaciones entre ellos se presentan de manera ambigua, no son muy explícitas o se dan como un supuesto en la mayoría de los textos especializados. De hecho, dichas relaciones parecen estar aún por definirse y aclararse desde el punto de vista teórico, cuestión a la que pretende contribuir el presente trabajo.

En efecto, las revisiones teóricas permiten concluir que desde el paradigma de la gobernanza (*governance*), la noción de *policy network* (redes de políticas) tiene relaciones directas en lo teórico y lo metodológico con el análisis de políticas públicas. Por otra parte, desde el enfoque de la gobernabilidad, algunos autores han planteado recientemente vinculaciones con las políticas públicas (especialmente cuando se refieren a nociones asociadas a la gobernabilidad democrática, o la gobernabilidad analítica negativa/positiva). Estas propuestas nuevas implican una modificación de los planteamientos que conciben el papel de las políticas públicas como variable, instrumento u oportunidad para la gobernabilidad, antes que unidad de análisis en sí misma o como campo de reflexión sobre la acción pública y la naturaleza del Estado.

Desde la otra orilla, los enfoques de políticas públicas han considerado el gobierno en relación con las necesidades de sus propios marcos teóricos; esto es, en lugar de una conexión de los fenómenos en términos de gobernabilidad -como capacidad o como cualidad del sistema político-, lo que existe es una consideración del gobierno en tanto actor privilegiado de políticas, su campo de actuación y su vinculación al problema de la decisión pública.

Para lograr el objetivo, se parte, en primer lugar, por identificar el tratamiento que al interior del enfoque de políticas públicas han recibido tanto la gobernabilidad como la gobernanza. En segundo lugar, se realiza la misma operación pero al contrario: qué tienen que decir los acercamientos sobre gobernabilidad y gobernanza respecto a las políticas públicas. En tercer lugar, se presenta una propuesta propia de acercamiento entre los enfoques, soportada con alguna evidencia empírica, fruto de un estudio realizado sobre gobernabilidad y gobernanza en Bogotá. Finalmente se plantean algunas conclusiones y se establecen los posibles puentes de comunicación.

### **2. Gobernabilidad, gobernanza y políticas públicas**

Los estudios sociopolíticos han recibido recientemente aportaciones desde los enfoques de “la gobernabilidad” y “la gobernanza” como conceptos que pretenden dar cuenta de las transformaciones recientes de la función del gobierno en un contexto complejo de globalización/relocalización, complejidad social (que implica procesos yuxtapuestos de integración/diferenciación), avance científico-tecnológico, descentramiento de la política, pérdida del carácter “autosuficiente” del Estado y ambigüedad de la acción estatal (Kooiman, 2005; Jessop, 1999). También desde el punto de vista del análisis político, son destacados los aportes del enfoque de políticas públicas, su arsenal teórico y metodológico, para comprender la acción pública a partir de la interacción Estado-sociedad.

Los enfoques tradicionales sobre gobierno se encontraban enmarcados dentro de una teoría de Estado que, con el correr de los tiempos, empezó a tornarse caduca frente a los nuevos retos contemporáneos. Se puede hablar entonces de un grupo de “teorías tradicionales del Estado”,

---

Recibido: 22-01-2008. Aceptado: 28-01-2008.

\* Documento presentado en el Primer Coloquio Internacional “Análisis y Evaluación de las Políticas Públicas en Colombia: Experiencias, Teorías y Métodos en Debate”, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 5 y 6 de diciembre de 2007.

centradas en los siguientes aspectos: a) el control del poder político, b) el control del territorio y la población, c) la naturaleza e intervención del Estado, d) las relaciones políticas, y e) la prestación de servicios. Por otro lado, existe otro grupo de propuestas que se pueden agrupar en una serie de “*teorías contemporáneas del Estado*”, cuyas preocupaciones centrales son: a) las relaciones Estado-sociedad; b) la legitimidad del poder político; c) la ciudadanía y la esfera pública; d) los procesos de formación e implantación de políticas públicas; e) el tema de la gobernabilidad (*governability*), referido a la capacidad de un sistema político para dar respuestas a las crecientes demandas sociales que “salpican” la esfera pública; y f) finalmente está la evolución hacia una teoría sociopolítica de la “gobernanza”, que se refiere a formas y procesos de interacción y cooperación horizontal entre sector público, sector privado y actores sociales, dentro de un marco institucional en mayor o menor grado proclive al logro de decisiones y acuerdos societales.

Por lo que respecta a las formas de acción-inacción e intervención pública, los estudios sobre políticas públicas han ofrecido una importante contribución sobre enfoques, conceptos, metodologías y herramientas para entender el funcionamiento del Estado dentro del complejo entramado social. Para esto, diferentes “generaciones” y tradiciones de políticas públicas han brindado estudios sobre el proceso de elaboración de las políticas, el peso y forma de interacción de los actores políticos, las tipologías y modelos de trazado, entre otros. Sin embargo, se hace necesario profundizar aun más en la relación entre los enfoques de políticas públicas y los enfoques sobre la gobernabilidad y gobernanza, cuya conexión no es explícita desde cada una de las respectivas propuestas y comunidades académicas.

### **Gobernabilidad y gobernanza. Dos términos, dos conceptos**

Gobernabilidad y gobernanza son conceptos diferentes, pues si bien están interrelacionados con el tema del gobierno, se refieren a fenómenos distintos y proceden de tradiciones y ámbitos geográficos también diferentes. Se puede decir que gobernabilidad proviene de América, más precisamente del término “*governability*” (hoy en desuso en el ámbito anglosajón); mientras que gobernanza es de tradición europea, y viene del término “*governance*” (inglés) o “*gouvernance*” (francés).

Si bien la acepción contemporánea de gobernanza aparece a fines de los años ochenta, el origen de la palabra “*governance*” se ha rastreado hasta el siglo XIII en lengua francesa. En el francés medieval, *gouvernance*, *gouverne* y *gouvernement* son sinónimos de gobierno, y se refieren indistintamente a la función de conducción de la sociedad de acuerdo con la metáfora del pilotaje de un navío. El término es exportado posteriormente a Gran Bretaña y de allí a los Estados Unidos, donde reaparece en el siglo XX con un significado diferente como veremos. La separación de los significados de *gouvernance* y *gouvernement* comienza a producirse con la aparición del Estado moderno y las reflexiones que se producen sobre el poder político. Los trabajos iniciales de Maquiavelo y Bodin sobre el Estado y la soberanía absoluta conducen a la concepción de un Estado que ejerce un poder monopólico sobre una población en un territorio dado; la idea de *gouvernement* -gobierno- se asocia, entonces, al poder estatal y jerarquizado, mientras que la idea de *gouvernance* evoluciona separadamente con referencia a la dirección de los asuntos públicos, en forma independiente del asunto del poder. En la Alemania del siglo XVIII hay un uso del término *governance* con referencia a las “ciencias camerales y de policía”<sup>1</sup>, esto es, el uso óptimo de los recursos del Estado, la satisfacción de las necesidades de la población y el desarrollo económico y social de un país.

Por lo anterior, no es de extrañar que el término *gouvernance* reaparezca en el siglo XX en relación con la idea de gestión más que con la de poder político. En Estados Unidos se la usa dentro de los análisis de las organizaciones y de la gestión de las empresas privadas (*governance* corporativa)<sup>2</sup>.

Entre tanto, en América se acuñó el término “*governability*” (gobernabilidad) en 1975 con el informe de la Comisión Trilateral sobre el estado de las democracias de países desarrollados (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975). El término alude a la capacidad de las democracias para tramitar las demandas ciudadanas y evitar los riesgos de la crisis. Este concepto dio origen más tarde a una

importante y rica discusión académica y política en América Latina en los años ochenta y noventa, a propósito de las transiciones a la democracia, donde se requería ciertamente de buenas dosis de gobernabilidad pero no de cualquier tipo, sino de la llamada *governabilidad democrática*. Gobernabilidad fue entendida, en líneas generales, como la capacidad institucional del gobierno para superar las crisis, mantener el equilibrio y la legitimidad, y, sobre todo, como la capacidad de respuesta del aparato público político ante las demandas y problemáticas sociales. Lo curioso es que mientras el uso del término “governabilidad” encontró una amplia acogida en el mundo de habla hispana, no sucedió lo mismo en el mundo anglosajón, donde el término “governability” ha desaparecido, al ser desplazado (y absorbido) por el uso del término “governance”, el cual se pone de moda al final de los años noventa.

En efecto, la “corporate governance” toma nueva fuerza en los años noventa como un sistema de dirección y control de las organizaciones, que podría ser aplicado igualmente en el sector público que en el privado. Sus principios fundamentales son: apertura de la información, integridad y *accountability* a través de la asignación clara de roles y responsabilidades (Hermet, 2004; Rhodes, 1996). En este contexto debe entenderse la aparición y expansión del concepto “*good governance*” (buen gobierno, buena gobernanza) a instancias de los organismos internacionales de financiación como el Banco Mundial, y que se extiende rápidamente a otros organismos de ayuda al tercer mundo, principalmente al sistema de las Naciones Unidas.

El término “governance” aparece en los reportes del Banco Mundial a propósito de la crisis del desarrollo en el África Subsahariana (1989), convirtiéndose en parte de los parámetros operacionales de diferentes organismos internacionales (Banco Mundial, PNUD, OCDE) para la elaboración de proyectos y otorgamiento de préstamos. Se usa para prescribir, de una parte, la necesidad de una buena gestión pública basada en la denuncia de la corrupción y la privatización de servicios públicos, y de otra, la adopción de los principios de la economía de mercado. Se convierte entonces en la contraparte política e institucional de las estrategias de desarrollo económico que estos organismos impulsan, basándose en principios de orientación neoliberal. La expresión “*good governance*” liga el *new public management* a los principios de la democracia liberal, lo que involucra entre otras cosas: eficiencia de los servicios públicos, un sistema judicial independiente y garantías jurídicas para los contratos, administración responsable de los fondos públicos, auditoría pública independiente, respeto por la ley y los derechos humanos en todos los niveles de gobierno, estructura institucional pluralista y prensa libre<sup>3</sup>.

Pero, simultáneamente, continuaba en Europa la evolución del término “gouvernance”. A comienzos de los noventa, ciertas obras devuelven parte del significado original del término, ligado a la cuestión del poder político. Pero es el *proceso de la Unión Europea y la globalización* los que van a marcar un nuevo uso del término, relacionado con la existencia de una institucionalidad con múltiples niveles de decisión, procedimientos construidos históricamente, doctrinas adoptadas por los organismos internacionales, una tradición de negociación, cooperación, decisión y consulta, así como de un lenguaje compartido. La “governance” o “gouvernance” va a adquirir nuevos significados, básicamente dos, que se pueden resumir de la siguiente manera: a) para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto al modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales; y b) como una modalidad distinta de coordinación de las acciones individuales, como formas primarias de construcción del orden social (Mayntz, 2000). Estos serían los pilares del último significado de la *gouvernance*; es decir, de la gobernanza moderna.

Este último uso es el que se ha acogido con mayor beneplácito para entender la gobernanza entre los académicos, tanto europeos como latinoamericanos. Como se observa, es un concepto analítico (intenta comprender y describir una realidad) antes que normativo o prescriptivo (como en el caso de la “*good governance*”); esta idea permite a la vez mantener el concepto anterior de gobernabilidad en sus

mismo términos y sin mayores problemas<sup>4</sup>. En suma, una concepción acerca de la gobernanza moderna se podría caracterizar del siguiente modo:

a) La gobernanza es un concepto más amplio que el de gobierno, en la medida en que involucra actores no estatales. La interdependencia entre organizaciones contribuye a opacar los límites entre el sector público, el privado y el voluntario.

b) La gobernanza se refiere también a instituciones, específicamente a un tipo de arreglos institucionales proclives a la cooperación e interacción social.

c) Incluye la idea de auto ajuste, tomada tanto de la cibernética como de la concepción de un mercado autorregulado en un cuadro de relaciones triangulares entre actores públicos de todos los niveles, actores de la sociedad civil y actores económicos.

d) El paso de una dirección jerárquica de la sociedad -concepción tradicional de gobierno- hacia estilos de decisión más horizontales y cooperativos, que se expresan en diversas estructuras de gobierno, algunas de las cuales son redes de políticas.

e) Los actores en red se relacionan de modo más cooperativo, lo que implica la negociación y no la imposición como modo de llegar a acuerdos. Esto no excluye la posibilidad de conflicto, sino la vocación de intercambiar recursos, conciliar intereses y lograr compromisos mutuos.

f) La gobernanza implica una transformación de las estructuras institucionales formales. Las estructuras de gobernanza gozan de diversos niveles de autonomía respecto del aparato político administrativo. No obstante, el Estado conserva una capacidad imperfecta e indirecta para dirigir estas estructuras y, fundamentalmente, las redes.

g) Implica la descentralización y fragmentación de la gestión en procesos que tienen lugar en múltiples sitios geográficos y en diversos niveles institucionales, como en el caso de la Unión Europea.

De esta manera, tenemos en el castellano dos términos y dos conceptos diferentes: “governabilidad” y “governanza” (en algunos países se le llama gobernancia), e incluso un tercero si se quiere: “governación”. No ocurre así en el inglés o francés, donde en los últimos tiempos se ha usado el mismo término: “governance”. Si realizamos una correspondencia con el inglés (algo forzada y con algunos inconvenientes), tendríamos las siguientes equivalencias:

a) Governación. Se correspondería con el viejo término de “governing”, entendido como elemento procedimental de gobernar, la acción de gobernar.

b) Governabilidad. Se correspondería con la extraña palabra -poco usada- de “governability”, entendida en sentido lato como capacidad del sistema político para dar respuestas a demandas sociales y ejecutar políticas. Algunos autores llevan la responsabilidad más allá al atribuir la gobernabilidad al sistema social (Prats i Català, 2001).

c) Governanza. Correspondería a la última significación de la “governance”; se relaciona con ciertas características de una sociedad o comunidad en cuanto a presentar un determinado tipo de estructuras, redes e instituciones que posibilitan las interacciones y estilos horizontales de intercambio y cooperación entre el gobierno y diversos actores en procesos de políticas públicas. Sería una cualidad del sistema político-social.

Planteadas las cosas de este modo, queda por establecer qué relación de correspondencia existe entre una capacidad y una cualidad; es decir, si la gobernabilidad determina a la gobernanza o viceversa, o ambas están imbricadas de manera interdependiente. Algunos planteamientos afirman que la gobernabilidad es una variable dependiente de la gobernanza, en la medida en que ésta provee el marco institucional de las reglas de juego que hacen posibles las interacciones e intercambios donde se pueden ejercer efectivamente las capacidades del gobierno (Prats, 2003; Aguilar, 2007; Jiménez, Ramírez y Roncancio, 2007).

Existe una crítica común a ambos conceptos y se refiere a la doble condición de los mismos: a) como posibilidad (utópica) de formas más democráticas, participativas, responsables y eficientes de gobierno; y b) como nuevas formas de contención y control social, como un freno a verdaderas

expectativas y demandas ciudadanas. En este último sentido, la gobernabilidad y la gobernanza no serían más que “ficciones” sobre el funcionamiento acertado de las democracias occidentales, pero que en el fondo revisten otras formas de control cimentadas sobre la necesidad de encontrar nuevos principios de gobierno acordes con las exigencias de una realidad compleja, convulsionada y mundializada.

Similares preocupaciones pueden encontrarse en Mayntz (2000), Hermet (2004) y Gaudin (2002), entre otros, quienes plantean que, si bien bajo el término gobernanza se describen prácticas emergentes y algunas regularidades que delinean un “estilo particular de gobierno”, frecuentemente se descuida el análisis de sus implicaciones políticas y sociales. En efecto, aunque las diferentes estructuras de *governance* parecen adecuadas para la gestión de la complejidad y la búsqueda de la eficiencia, los analistas olvidan preguntarse por sus efectos sobre la democracia. En consecuencia, el análisis debería ocuparse de indagar quiénes participan, cómo lo hacen, con qué recursos y qué intereses son representados, y por otra parte, quiénes son excluidos y cómo se articulan los intereses particulares de los miembros de las redes con la garantía del interés general. Éste es un tema que invita, por ejemplo, a realizar análisis de políticas públicas.

### **La gobernabilidad y la gobernanza desde el análisis de políticas públicas**

Desde el nacimiento “oficial” de los estudios de políticas públicas en 1951<sup>5</sup>, el interés del nuevo campo de conocimientos se dirigió a entender y explicar el proceso de elaboración de las *policies*. El movimiento se originó a partir de dos fuentes de preocupaciones: 1) la escalada de problemas que aparecían como inmanejables para los gobiernos de los países desarrollados dirigió a los *policy makers* (políticos y gobernantes) a buscar ayuda para solucionar estos problemas; y 2) los investigadores académicos actuaron como contraparte, y se aprestaron a aplicar sus conocimientos para tratar esos problemas (Ham y Hill, 1993). Encontramos aquí una preocupación común a la señalada por el Informe de la Comisión Trilateral en 1975, que introdujo el concepto de gobernabilidad (véase el apartado 2); pero en 1951 el énfasis de los estudios de políticas públicas se concentró en mejorar la decisión pública mediante asesoramiento, empleando técnicas de la planificación y la ingeniería de sistemas, entre otras.

De esta manera, se esperaba que los problemas a que se enfrentaban los gobiernos se solucionarían mejorando las decisiones públicas y no estudiando el ambiente que determinaba la calidad del gobierno (esto último es una preocupación más cercana al tema de la gobernabilidad). Las cosas continuaron así hasta finales de los 70, cuando se aprecia un cambio de énfasis hacia la implementación, y el retiro hacia la academia en busca de reformulaciones teóricas. Asimismo, hubo intentos para establecer un centro de estudios de políticas en el Reino Unido que produjera trabajos de alta calidad sobre los problemas de gobierno, pero no llegó a materializarse. Posteriormente, el análisis de políticas entra con fuerza en Europa continental durante los ochenta, recibiendo nuevos énfasis y preocupaciones que tienen que ver con la intervención pública, la legitimidad y el funcionamiento del Estado, y la dinámica social, entre otros<sup>6</sup>.

En todo el recorrido realizado (al menos hasta el final de los ochenta), no se encuentra desde los estudios de *policies* una reflexión que conecte los problemas de la gobernabilidad a su marco de análisis. Esto es apenas obvio si consideramos que los planteamientos sobre gobernabilidad recién estaban apareciendo para la época: “*The policy field includes work that seeks only to understand and explain the process of public policy making - ‘knowledge of’, in Lasswell’s terms. Little can be said about such work that is not also applicable to the social sciences more generally*” (Bobrow y Dryzek, 1987: 4).

Como se adelantó, los análisis de políticas públicas se aplicaron al mejoramiento de las decisiones del gobierno y al diseño de alternativas de políticas públicas, precisamente para la racionalidad de la toma de decisiones. El gobierno aparece como un actor relevante dentro del reparto

del proceso de política pública, pero los estudios y evaluaciones no se realizan tomando en consideración los nuevos aportes relativos a la gobernabilidad o gobernanza.

Sin embargo, recientes aproximaciones provenientes de la comunidad de las políticas públicas han incorporado los temas de la gobernabilidad y gobernanza, como veremos a continuación.

a) *La noción de “policy network” -red de políticas- desarrollada a partir de los 70 es un elemento central de la concepción contemporánea de gobernanza.* Como se dijo, esta última, se refiere en esencia a una forma de coordinación social ejercida a través de redes que en lo político se plasma en una nueva forma de gobierno, en donde la toma de decisiones de política pública se realiza en redes de políticas, escenarios de autogobierno, políticas contractuales, *partenariats*, etc.; todas ellas expresiones de una tendencia a la coordinación horizontal antes que al ejercicio vertical de la autoridad. En este caso, se trata de una evolución que parecería ir del análisis de políticas públicas hacia la gobernanza, en donde la noción de red se convierte, desde un esquema de representación de las relaciones entre actores durante la construcción de una política pública, en la caracterización de una nueva forma de gobierno que trasciende la coordinación política ejercida primordialmente por el Estado o la coordinación a través del mercado (Zurbriggen, 2003; Zurbriggen y Darscht, 2004; Gaudin, 2002; Mayntz, 2000).

b) *Las políticas públicas como instrumento para la gobernabilidad y gobernanza.* Recientemente, Aguilar (2007) ha sostenido que las políticas públicas, junto con la llamada Nueva Gestión Pública (NGP), han sido usadas por los gobiernos latinoamericanos a efectos de mejorar sus procesos de decisión y gestión, y, de esta manera, aumentar su precaria gobernabilidad; más específicamente, las políticas públicas buscarían mejorar la calidad analítica de las decisiones, mientras que la NGP se ocuparía del tema “gestiológico”.

Para este autor, la gobernanza va más allá que la gobernabilidad, pues está interesada en el proceso de gobierno antes que en incrementar sólo la capacidad del mismo. Sin embargo, su tesis central consiste en afirmar que aunque los gobiernos adoptaron fórmulas ofrecidas por los análisis de políticas públicas y la NGP a fin de asegurar la gobernabilidad, el resultado obtenido de estas prácticas fue el de desarrollar y posibilitar socialmente la gobernanza: *“Lo que se tuvo que iniciar por razones de eficiencia terminó por generar y normalizar un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad en lo concerniente a la dirección de la sociedad. ‘Redes de políticas’, ‘asociaciones público-privadas’, ‘democracia participativa, deliberativa’, ‘presupuesto participativo’, ‘contraloría social’, ‘auditoría ciudadana’, ‘ámbito público no estatal, no gubernamental’, ‘participación solidaria’, ‘cogestión del poder’ (...) han sido algunos de los nombres que se han dado en América Latina a la emergencia del nuevo modo de gobernar interdependiente, interactivo, en coproducción y corresponsabilidad”* (Aguilar, 2007: 13).

Si bien esta aproximación conecta directamente las políticas públicas con la gobernabilidad, fueron en realidad los gobiernos los que al utilizar estas herramientas analíticas y metodológicas, realizaron la conexión entre las políticas públicas y la gobernabilidad. La relación entre políticas públicas y gobernanza deviene como un resultado no buscado inicialmente por los gobiernos, pero sí generado durante el proceso; así como se presenta, es un efecto “carambola”.

No obstante, a pesar del intento, se echa de menos una aproximación que integre, desde los marcos teórico y conceptual de las políticas públicas, las categorías de la gobernabilidad y la gobernanza.

c) *Gobierno de políticas sectoriales y gobernanza de políticas territoriales.* Se desarrolla a partir de una propuesta de Muller (2002) que distingue entre las políticas verticales o sectoriales y las políticas horizontales o territoriales. Las primeras son formuladas desde el nivel central con la necesidad del “gobierno del territorio”, pues estas políticas irradian todo el espectro nacional; por otra parte, las políticas horizontales o territoriales serían realizadas por cada unidad territorial subnacional, pero rompen la lógica sectorial nacional, y por tanto, es allí donde se necesitaría una “gobernanza del territorio” (Jolly, 2007). Es decir, la gobernanza sólo sería predicable en las políticas formuladas e

implementadas por los gobiernos subnacionales, mientras que el gobierno central aplicaría la tradicional noción de gobierno jerarquizado sobre los territorios y regiones. La propuesta es interesante aunque parece desconocer el hecho -y la necesidad- de que los gobiernos nacionales actuales también necesitan dosis importantes de gobernanza en la formulación y ejecución de sus políticas.

### **Las políticas públicas desde los análisis de gobernabilidad y gobernanza**

Los analistas de la gobernabilidad han propuesto recientemente algunas posibilidades de relación con el análisis de políticas. Hemos identificado al menos tres posibles abordajes que relacionan las políticas públicas a partir del problema de la gobernabilidad. Estos han puesto especialmente énfasis en la formación de la agenda pública y en los procesos de implementación, como veremos a continuación.

a) *Gobernabilidad democrática y agenda pública.* Este enfoque rescata el papel de las políticas públicas dentro del “paradigma” de la gobernabilidad, de tal manera que el problema de la gobernabilidad puede ser abordado desde el enfoque de políticas, especialmente si se enfatiza en la construcción social de los problemas y en la agenda pública. Esto ofrece enormes posibilidades para que se pueda realizar una integración de los dos paradigmas, o al menos un tipo de análisis integrado que pueda compartir y utilizar categorías de uno y otro lado. En este planteamiento, el necesario alineamiento entre las demandas sociales, concretadas en términos de problemas públicos, y la capacidad de respuesta gubernativa, conduce al punto neurálgico del proceso mediante el cual esas problemáticas públicas se convierten en políticas públicas. La conexión entre gobernabilidad y políticas públicas ocurre precisamente de esta manera: al momento de la conformación de la agenda pública (Tomassini, 1998; Prats, 2003).

Para Tomassini (1998: 55), el análisis debe centrarse en la *forma* antes que en el *contenido* de la agenda pública, pues lo que resulta más productivo para el analista es la manera cómo es conformada la agenda. En la medida en que una agenda pública es más construida y controlada por la sociedad, mayores serían los niveles de gobernabilidad que se obtendrían. De esta manera, el análisis de políticas públicas permitiría establecer los niveles de gobernabilidad democrática dentro de un subsector específico de políticas.

b) *Gobernabilidad, instituciones y políticas públicas.* Para Prats (2003), deben integrarse el papel de las instituciones con las problemáticas de la gobernabilidad. Ofrece, además, una definición positiva y negativa de la gobernabilidad, según se presenten o no procesos “afortunados” de políticas públicas. De igual manera que en la sección anterior, se concibe la gobernabilidad como la capacidad de un gobierno para formular e implementar decisiones públicas; esta definición señala la tensión entre las demandas sociales y las respuestas públicas, entre las necesidades y las capacidades. La anterior sería una aproximación básica y minimalista de gobernabilidad, la cual se pretende enriquecer y complementar al incluir el papel de las instituciones.

Dado que la capacidad de formular e implementar políticas requiere procesos de interacción entre actores estratégicos en diferentes niveles de política, es allí donde se incluye el papel que juegan las instituciones, las cuales funcionarían como las dotaciones en términos de derechos y oportunidades de los individuos, otorgando o negando oportunidades de realización de políticas públicas efectivas para la sociedad (Prats, 2003). Así, la gobernabilidad estaría condicionada por los patrones existentes de interacción (instituciones) y las oportunidades de concreción de políticas que esas reglas o patrones posibilitan: “*Esta es una buena forma de vincular gobernanza y políticas a través de la gobernabilidad, que en último término hace referencia al refuerzo mediante el proceso político de las demandas y preferencias canalizadas institucionalmente y las políticas llevadas a cabo*” (p. 9, negrillas fuera de texto).

De esta manera, la gobernanza estaría referida a procesos de interacción social regidos por reglas de juego (instituciones), y la gobernabilidad pasaría a ser algo más amplio que el desempeño gubernamental; sería la cualidad conjunta del sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el

contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte (Kooiman, citado por Prats i Català, 2001). En esta propuesta, las necesidades no son exclusivas de la sociedad y las capacidades tampoco lo son del gobierno, sino que son interdependientes, como políticas y sociales, como públicas y privadas, referentes al Estado y a la sociedad: las necesidades (demandas) y las capacidades (políticas efectivas) se construyen socialmente y el resultado depende de la estructura institucional y de los actores.

En este contexto es que se propone una doble aproximación al concepto de gobernabilidad: 1) *dimensión analítica*, en cuanto se fundamenta en reglas formales e informales que inciden en la interacción de actores estratégicos, generando un mayor o menor grado *observable* de correspondencia entre necesidades y capacidades; y 2) *dimensión normativa*, en tanto requiere la identificación acerca de cuáles son dichas necesidades básicas y los objetivos a cumplir por las políticas públicas; en este punto, la gobernabilidad se asocia con mayores niveles de democracia y bienestar. La perspectiva analítica ofrece, a su vez, dos tipos de conceptos operativos sobre gobernabilidad: a) negativa y b) positiva.

La gobernabilidad *analítica negativa* se define como la ausencia de ingobernabilidad; la condición necesaria mínima (pero no suficiente) es que exista capacidad de formulación de políticas, lo cual no ocurre en situaciones de crisis de gobierno o de coaliciones donde se impide tal proceso (ingobernabilidad). Este tipo de aproximación se preocupa de la transformación de las preferencias ciudadanas en políticas a través de instituciones políticas, pero no se ocupa de la implementación (como es el caso tratado antes); por ello, las variables frecuentes de análisis son: sistema electoral, sistema de partidos, la relación entre poderes, la ideología y las condiciones económico-sociales.

La gobernabilidad *analítica positiva* complementa la anterior, pues se refiere a la efectiva implementación de las políticas y es la condición suficiente para la gobernabilidad. Aquí las variables que determinan la implementación están referidas en gran medida a los diseños institucionales que posibilitan o entorpecen la implementación de las políticas. Es decir, se hace necesario el análisis de políticas para establecer el nivel de desempeño institucional.

c) *Evolución de la teoría de la gobernanza y políticas públicas*. Mayntz (2000) sostiene que la evolución de la gobernanza está determinada por los énfasis en los estudios de políticas públicas, pero referidos más al contexto europeo que al anglosajón (ver Cuadro N° 1).

**Cuadro N° 1**  
**El paradigma de la *governance* y sus ampliaciones**

Paradigma fundamental	Elaboración de las políticas públicas (por parte del gobierno) e implementación de éstas (a cargo de las agencias públicas).
1ª extensión	Incluye la perspectiva <i>bottom-up</i> : estructura sectorial y comportamiento de los destinatarios.
2ª extensión	Incluye la formulación e implementación de las políticas en el interior de las redes público/privadas y en los sistemas sociales de autorregulación.
3ª extensión	Incluye el efecto de las políticas europeas en las estructuras sectoriales internas y en la hechura de políticas en el ámbito nacional.
4ª extensión	Incluye el nivel europeo de formación de políticas.
5ª extensión	Incluye los procesos políticos de <i>input</i> sobre el nivel europeo y nacional.

Fuente: Mayntz (2000).

La evolución pretende demostrar cómo se fue pasando de estudios iniciales, cuyo énfasis era la acción del gobierno y sus agencias como responsables directos de la conducción política, a extensiones sucesivas del paradigma que ponían el acento en las estructuras, actitudes y comportamientos de las comunidades beneficiarias (1ª extensión); para luego pasar a cuestionar el papel central del Estado

(gobernanza política) y fijar la atención en nuevos centros y escenarios alternativos de decisión política (*societal governance*). De esta manera surgieron los principios del mercado y la autoorganización horizontal como opciones al control político jerárquico de producción de políticas (2ª extensión); finalmente, los procesos de construcción de la Unión Europea exigieron nuevas aproximaciones al estudio de las *policies*, más allá de los marcos del Estado nacional (posteriores evoluciones).

Los cambios de énfasis en los estudios de políticas públicas sirven de indicadores para inducir cambios en el paradigma de la gobernanza; esto haría pensar en la *posible* existencia de un único paradigma conformado por los problemas de la *governance* y su articulación con las políticas públicas. En todo caso, el estudio de las políticas públicas se constituye en un referente fundamental para identificar los cambios que, a nivel de una teoría de la gobernanza, se convierten en determinantes de la acción pública y del papel que se le asigna al gobierno en un momento determinado. Concluyendo: pareciera que el arsenal que ofrece el enfoque de políticas públicas (estudio del proceso, análisis de actores, modelos de elaboración, tipologías y estilos, etc.) es el mismo instrumental que se necesita para estudiar los problemas propios de la gobernanza.

### **3. Propuesta de integración**

Como contribución de nuestra parte, se sugiere que los estudios sobre gobernabilidad y gobernanza se realicen sobre subsistemas de políticas públicas, y para ello se utilice, en la medida de lo posible, el instrumental analítico y metodológico que ofrece el enfoque de políticas públicas. La idea central parte de las siguientes consideraciones.

En primer lugar, la dificultad práctica que existe para realizar estudios sobre gobernabilidad o sobre gobernanza tomando como universo un gobierno, un sistema político o incluso una comunidad. La investigación honesta debe reconocer que sólo podemos analizar fragmentos de la realidad, parcelas o muestras que permiten luego conocer el mundo a partir de procesos concretos y la posterior generalización teórica. Dentro de los estudios de políticas públicas, el tema de los estudios de casos ha sido una limitante (para generalizar resultados), pero a la vez ha resultado en una virtud para el trabajo de campo y la confrontación empírica, que ha enriquecido el entendimiento sobre la manera como proceden en realidad el Estado y los agentes sociales.

En segundo lugar, algunas investigaciones han demostrado las debilidades de los estudios sobre gobernabilidad o gobernanza que apelan a métodos agregados o indicadores macro, pues desconocen las culturas locales y los diferenciales valorativos en la percepción de los problemas (Parrado, Löfler y Bovaird, 2005); así, realizar investigaciones a partir de datos agregados y deducir de ellos el nivel de gobernabilidad o la calidad de la gobernanza, parece ser artificial y engañoso, máxime si lo que se busca luego es realizar comparaciones a partir de estas magnitudes entre diferentes gobiernos o países. Un ejemplo apropiado es el tema de la corrupción y su impacto en la gobernabilidad; pues bien, se pueden obtener indicadores generales sobre la corrupción en un país a partir de la existencia o no de procesos de transparencia y rendición de cuentas (aunque siempre sobre una muestra). Dicho resultado puede salir mal librado en una comparación entre países, pero puede ocurrir que al interior del país en cuestión, el nivel de corrupción no sea considerado como un problema para la gobernabilidad; es más, puede llegar a ser percibido como un factor para la gobernabilidad. Lo que es corrupción gris en una región puede ser considerado como corrupción blanca o negra en otros contextos.

En tercer lugar, permite articular las otras perspectivas de encuentro señaladas más arriba, como por ejemplo el estudio de la gobernabilidad a partir de la conformación de la agenda pública (Tomassini, 1998), o las propuestas sobre gobernabilidad analítica negativa y positiva (Prats, 2003).

En cuarto lugar, los estudios sobre gobernanza remiten a estudios sobre estructuras de interacción, y esto nos lleva necesariamente al tema de las instituciones, las redes y los actores, tan familiares en los análisis de políticas públicas. A nivel teórico, las aproximaciones de Mayntz (2001), Kooiman (2005) y Rhodes (1996) se acercan al estudio de la gobernanza como diversos tipos de redes

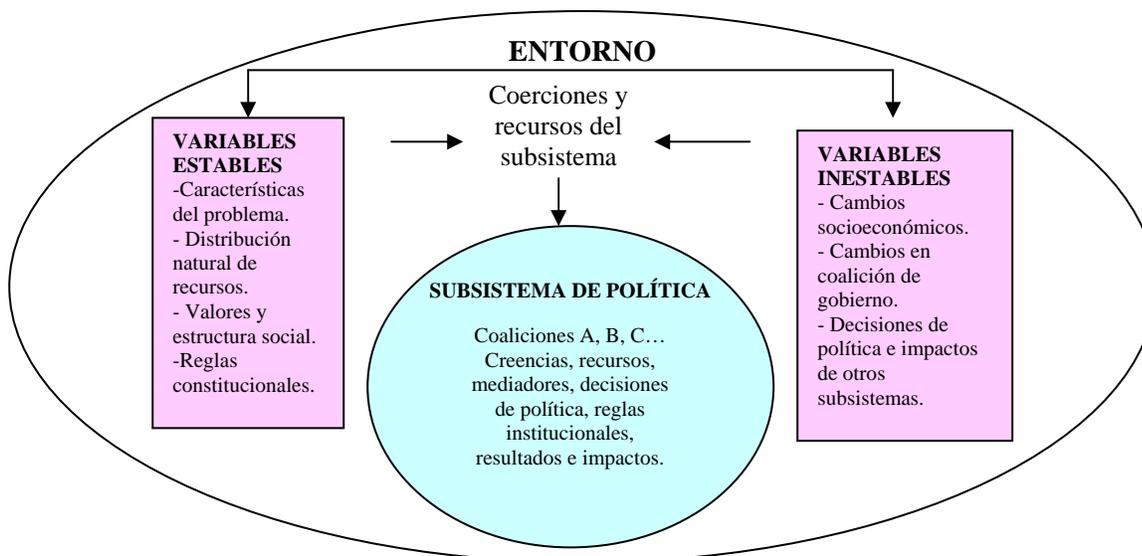
auto-organizadas<sup>7</sup>. A nivel metodológico y aplicativo, las discusiones sobre el diseño metodológico en un estudio realizado sobre estructuras de gobernanza en Bogotá, condujeron a identificar las siguientes categorías de análisis y variables de estudio: a) Interacción (intensidad, normalización y modo); b) Instituciones (formales e informales); y c) Actores (públicos, privados, sociales), lo cual llevó necesariamente a plantear la necesidad de realizar el trabajo sobre un campo específico de acción o intervención pública, esto es, sobre una política pública en concreto.

Efectivamente, el estudio se realizó sobre el subsistema de la política distrital de empleo, y permitió establecer al final la existencia de una *comunidad de políticas* (concepto propio del campo de las políticas públicas) con las siguientes características: “*En suma, con los elementos que hemos debatido, podemos describir la estructura como una red cerrada, fundamentalmente coordinada por actores de carácter intergubernamental e intersectorial, con una leve apertura a la participación de actores privados y sociales. A pesar de existir un tránsito tímido y lento hacia una estructura de gobernanza moderna, que considera la participación de actores heterogéneos en la discusión y decisión, se obtiene que en torno a los asuntos sobre empleo -que abarca un complejo mayor de políticas públicas-, permanece aún un fuerte componente matriz Estado-céntrico en los asuntos de decisión política, expresado en el liderazgo de las instituciones del gobierno distrital, asociadas en gran medida con instituciones del nivel nacional*” (Jiménez, Ramírez y Roncancio, 2007: 291).

Finalmente, para una mejor “*performance*” en los análisis, se sugiere introducir en los estudios sobre gobernabilidad y gobernanza el concepto de *subsistema de políticas*. Autores como Sabatier y Jenkins-Smith (1999) proponen que la unidad de análisis sea el subsistema de políticas; esto es, que se ponga el acento sobre el comportamiento de actores o grupos de actores (como las *advocacy coalition framework, ACF*) en relación con el cambio y la implementación de las políticas, en lugar de centrarse exclusivamente en el proceso secuencial de políticas.

Sobre el particular, el modelo de ACF ofrece dos fuentes de análisis: a) *la existencia de “coaliciones de apoyo” (Advocacy coalition)* compuestas por diversos actores que comparten una serie de valores y creencias sobre la política, lo que les permite coordinar su actividad para lograr sus objetivos en el tiempo. Estas coaliciones compiten entre sí por el dominio conceptual y material de las políticas públicas utilizando diferentes estrategias. b) *La idea de una “política orientada por el aprendizaje” (Policy-oriented learning)*, que alude a las alteraciones del pensamiento o de los patrones conductuales como *resultado de la experiencia y/o la nueva información*, en relación con el logro o revisión de objetivos de la política; en este sentido, los miembros de diferentes coaliciones buscan entender el sistema y su orden para tratar de trascender sus objetivos respecto de la política pública<sup>8</sup>. Sin embargo, el elemento del modelo que nos interesa aquí es que la unidad de análisis para determinar el cambio de políticas en las sociedades modernas no es una específica organización o programa gubernamental, sino un *subsistema de política* (o dominio). Éstos son conformados por actores públicos, organizaciones de carácter privado y organizaciones civiles preocupadas por un asunto público (sector), y están atentos sobre la influencia de la política pública sobre el sector (Gráfico N° 1). Por las características de esta aproximación y sus bondades para el estudio de la acción pública, la consideramos ampliamente conveniente para el estudio sobre la gobernabilidad y la gobernanza.

**Gráfico N° 1**  
**Modelo ACF y subsistema de políticas**



Fuente: Adaptación de Sabatier y Jenkins-Smith (1999).

#### 4. Conclusiones

Tanto los estudios de políticas públicas como los enfoques sobre gobernabilidad y gobernanza han venido apareciendo para hacer frente a la necesidad de entender y orientar la acción pública de las sociedades contemporáneas, sujetas a cambios y transformaciones continuas.

Se sostiene la conveniencia y pertinencia de mantener una diferenciación conceptual entre los términos de gobernabilidad y gobernanza, debido a su origen y usos distintos, a referirse a cosas diferentes y, sobre todo, a la tradición latinoamericana que permite cultivar y aprovechar estos dos conceptos de manera independiente.

Debido al avance del conocimiento y a la formulación de modelos y propuestas en estas áreas, se hace necesario establecer un tipo de conexión más sistemática entre los estudios de políticas públicas y los estudios actuales sobre el gobierno (gobernabilidad, gobernanza), pues falta una mirada integradora que puede ser mutuamente beneficiosa.

Según lo revisado, se comprueba un paulatino acercamiento de estas dos perspectivas de estudio sociopolítico que puede tender a la convergencia. Los puntos de contacto se irán desarrollando en la medida que las respectivas comunidades académicas compartan sus logros y limitaciones; de hecho, cada vez más las comunidades integran las diversas categorías en sus análisis propios, tanto que es posible pensar incluso en una integración a nivel teórico de los enfoques, pues, al final, su objeto de estudio y sus preocupaciones se hacen cada vez más comunes: las demandas sociales y la calidad de la intervención pública.

Desde el enfoque de las políticas públicas ha habido menos contacto con el tema de la gobernabilidad y la gobernanza, pero últimamente se nota un interés en abordar estas temáticas, como el aporte del concepto de redes de políticas a la gobernanza, o la idea de que las políticas públicas territoriales son el campo de la “gubernancia” del territorio, mientras que las políticas sectoriales (nivel nacional) corresponderían al gobierno del territorio. En fin, las propuestas que asimilan las políticas públicas y la gestión como instrumentos al servicio de la gobernabilidad y la gobernanza.

En cambio, desde los estudios sobre gobierno se ha integrado en mayor medida el tema de las políticas públicas: temas tales como la conformación de la agenda gubernativa y su impacto en la gobernabilidad democrática; los conceptos de gobernabilidad analítica negativa y positiva que resultan de la capacidad de formulación e implementación de políticas públicas; la evolución de la teoría de la gobernanza según las prioridades de políticas públicas, entre otros.

A nivel teórico, se podría decir que los cambios de énfasis en los estudios de políticas públicas sirven de indicadores para inducir cambios en el paradigma de la gobernanza; esto haría pensar en la *posible* existencia de un único paradigma conformado por los problemas de la *governance* y su articulación a los análisis de las políticas públicas.

A nivel metodológico, pareciera que los estudios sobre gobernabilidad y gobernanza serían más adecuados y pertinentes si se realizan sobre subcampos o subsistemas de políticas públicas, antes que sobre agregados sociales o indicadores de carácter macro. Ésta es la propuesta de acercamiento que específicamente se propone a manera de contribución; aquí sería de gran utilidad el arsenal que ofrece el enfoque de políticas públicas, en su dimensión metodológica.

Para terminar, se puede concluir que tanto el paradigma de la gobernabilidad como el de las políticas públicas son complementarios e, incluso a veces, necesarios. Las opciones están abiertas, se requiere en consecuencia de trabajos de investigación que refinen y pongan a prueba la integración de los paradigmas de gobernabilidad, gobernanza y el análisis de políticas públicas.

## Notas

<sup>1</sup> Estas *polizei wissenschaft*, serán el referente inmediato de la *Cience Administrative* francesa, la cual, a su vez, será el referente de la actual Ciencia Administrativa o estudios de Administración Pública.

<sup>2</sup> La *corporate governance* aparece en 1937 en las obras de Robert Coase, quien establece que las relaciones de cooperación interna en una empresa permiten reducir o eliminar los costos causados por la adquisición de bienes o servicios en el exterior, como contratos, negociaciones, definición de normas de calidad y otros. La gobernanza se transforma en una metáfora de la política, concebida como una red de actores reunidos con el objetivo de buscar beneficios o lograr una mejor gestión.

<sup>3</sup> En la “*good governance*”, la gobernanza y la gobernabilidad se confunden en uno solo y se habla entonces de rendición de cuentas, de transparencia, de gestión eficiente, de orientación al mercado, de la participación y el control ciudadano, de calidad de las normas e instituciones; en fin, todo esto hace parte de las recetas del “buen” gobierno.

<sup>4</sup> Según Aguilar (2007), la gobernabilidad y la gobernanza aparecen como respuesta a los déficits de gobierno en las sociedades latinoamericanas. La democratización, la apertura económica y la globalización hicieron perder a los gobiernos capacidades, facultades y poderes, generando procesos en los cuales el gobierno no tiene control total ni determinante. Esto generó, a su vez, presiones al gobierno sobre nuevas capacidades directivas relacionadas con la certidumbre jurídica, la seguridad pública, un sistema tributario equitativo y competitivo, una administración pública eficiente y de calidad, la lucha contra la corrupción, la transparencia y la deliberación ciudadana.

<sup>5</sup> Más específicamente en la Universidad de Stanford, durante el simposio organizado por Lerner y Lasswell titulado “*The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Methods*”.

<sup>6</sup> Se puede caracterizar una **primera generación** del análisis de políticas (50, 60 y parte de los 70), por el énfasis en los procesos decisionales, en la formulación y el diseño de políticas, donde el analista cumplía una labor de asesoramiento a-ideológico, bajo el paradigma de la decisión racional. Una **segunda generación** de análisis de políticas (finales de los 70), preocupada más por la reflexión que por la acción mediante asesoramiento, reivindica el papel de la implementación y supera el paradigma racional por un modelo interactivo, transaccional o incremental. Finalmente, una **tercera generación**

de estudios de *policy*, con los aportes europeos proclives a los aspectos ideológico-políticos, supera la anterior perspectiva concentrada en la maximización de la acción estatal (Jiménez, 1998: Cap. 6).

<sup>7</sup> Mayntz (2001) señala tres maneras de cooperación entre Estado y sociedad civil ligadas a procesos de *governance*: arreglos neo-corporativos, redes mixtas, y algunas formas de autorregulación de la sociedad como los gobiernos privados. Kooiman (2005) establece cuatro modos de gobernanza: a) Autogobierno, cuando las interacciones sociopolíticas son muy fluidas al interior de subsistemas autopoieticos; b) Cogobernanza, donde hay formas horizontales de gobierno basadas en la colaboración y coordinación; c) Gobernanza jerárquica, cuando son interacciones de gobierno más formalizadas; y d) Gobernanza mixta, la cual combina modos anteriores. Por su parte, Rhodes (1996) señala que la gobernanza implica la existencia de “*redes inter-organizacionales auto-organizadas*” dentro de las cuales se elaboran las políticas públicas, y que tienden a ser autónomas. Señala que la gobernanza tiene cuatro características: en primer lugar, interdependencia entre organizaciones (que pueden ser no estatales); en segundo lugar, continuas interacciones entre los miembros de la red debido a la necesidad de intercambiar recursos y negociar propósitos compartidos; en tercer lugar, interacciones que se basan en la confianza y están reguladas por reglas de juego negociadas y aceptadas por los actores que participan de la red; y, por último, un importante grado de autonomía de la red respecto del Estado.

<sup>8</sup> También se puede profundizar sobre este modelo en Roth (2002).

## **Bibliografía**

- Aguilar, Luis F. (2007), “El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 39, Caracas.
- Bobrow, D. y Dryzek, J. (1987), *Policy Analysis by Design*, Pittsburg, University of Pittsburgh Press.
- Crozier, M.; Huntington, M.; y Watanuki, J. (1975), *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, New York University Press.
- Gaudin, J.-P. (2002), *Pourquoi la gouvernance?*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Ham, C. y Hill, M. (1993), *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, London, Harvester-Wheatsheaf. 2. ed.
- Hermet, G. (2004), “¿Un régime à pluralisme limité? À propos de la gouvernance démocratique”, en *Revue Française de Science Politique*, Vol. 54 N° 1, Paris.
- Jessop, Bob (1999), *Crisis del Estado de bienestar: hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores.
- Jiménez, W. G.; Ramírez, C.; y Roncancio, P. (2007), *Gobernabilidad y gobernanza en la transformación de la acción pública: propuesta teórica y estudio de caso*, Bogotá, ESAP Publicaciones.
- Jiménez, William (1998), *Conocimiento, poder y democracia*, Bogotá, ESAP Publicaciones.
- Jolly, Jean-François (2007), “Gobernabilidad territorial y descentralización en Colombia: ¿regir el territorio o gobernar los territorios? A propósito de la política pública de descentralización en Colombia entre 1982 y 2002”, conferencia presentada en el Foro Internacional “Globalización, Gobernabilidad y Territorio”, Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, 29 y 30 de noviembre.
- Kooiman, Jan (2005), “Gobernar en gobernanza”, en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, A. Cerrillo i Martínez (coord.), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública; Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (Estudios Goberna).
- Mayntz, R. (2000), “Nuevos desafíos de la teoría de *governance*”, en *Instituciones y Desarrollo*, N° 7, Barcelona.

- \_\_\_\_\_ (2001), “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, Caracas.
- Muller, Pierre (2002), *Las políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Parrado, S.; Löfler, E.; y Bovaird, T. (2005), “Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia europea”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 33, Caracas.
- Prats i Català, J. (2001), “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico”, en *Instituciones y Desarrollo*, N° 10, Barcelona.
- Prats, J. O. (2003), “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, en *Instituciones y Desarrollo*, Nos. 14-15, Barcelona.
- Rhodes, R. A. W. (1996), “The New Governance: Governing without Government”, en *Political Studies*, Vol. 44 N° 4, Oxford.
- Roth, André-Noël (2002), *Las políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora.
- Sabatier, Paul y Jenkins-Smith, Hank (1999), “The Advocacy Coalition Framework: an Assessment”, en *Theories of the Policy Process*, Paul Sabatier (ed.), Boulder, Westview Press.
- Tomassini, Luciano (1998), “Gobernabilidad y políticas públicas”, en *Fracturas en la gobernabilidad democrática*, R. Urzúa y F. Agüero (eds.), Santiago, Universidad de Chile.
- Zurbriggen, C. (2003), “Las redes de políticas públicas: una revisión teórica”, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña (Colección Documentos).
- Zurbriggen, C. y Darscht, P. (2004), “Más allá del Estado y el mercado: innovación y redes”, en *Trabajo e innovación en Uruguay*, E. J. Massera (coord.), Montevideo, Universidad de la República; Trilce.

## **Gestión y gestores de resultados: cara y contracara\***

**Mercedes Iacoviello y Noemí Pulido**

### **1. ¿Qué se entiende por “gestión por resultados”?**

Los esquemas de gestión orientados a resultados se basan, en líneas muy generales, en tres puntos: a) el otorgamiento de mayor flexibilidad a los responsables de las agencias de la administración pública en su gestión; b) la rendición de cuentas, es decir, la evaluación del desempeño de dichas agencias a la luz de indicadores de su eficacia y eficiencia en la prestación de servicios a los ciudadanos; y c) el establecimiento de un esquema de incentivos que, de alguna forma, premie o castigue a la alta gerencia de la administración con base en la evaluación de los resultados.

La hipótesis que subyace a este esquema de gestión es que la combinación de estas tres pautas debería generar una mayor identificación entre el directivo y la organización que conduce, y, simultáneamente, orientar su capacidad administrativa de una manera más profunda al mejoramiento de los efectos de su gestión sobre los destinatarios últimos de la misma: la ciudadanía (Arozamena e Iacoviello, 2000).

Los esquemas de gestión con base en resultados han sido objeto concreto de estudio del análisis económico por mucho tiempo, pero muy especialmente en las últimas dos décadas, durante las cuales el producto de ese esfuerzo de investigación se ha consolidado en lo que se conoce como Teoría de la Agencia, o modelo de Principal Agente. Este modelo asume que, debido a la racionalidad limitada y la información asimétrica que caracteriza a la relación contractual entre un principal (en este caso el Estado empleador) y su agente (en este caso el directivo público), puede darse una situación de oportunismo post-contractual en la relación laboral. El posible comportamiento oportunista por parte del directivo público consiste en no esforzarse lo suficiente en llevar a la práctica el mandato de su empleador.

Una posible solución a este problema -que la teoría de la agencia denomina “riesgo moral”- sería reforzar la función de supervisión y seguimiento del desempeño del directivo, para que no haya desvíos respecto de los comportamientos laborales pactados en el contrato de trabajo. Como bien sabemos, esta alternativa es muy costosa y, en muchos casos, impracticable debido a la naturaleza del trabajo a realizar. Aparece entonces, como alternativa, el diseño de esquemas de incentivos que relacionen el pago del directivo con el nivel de consecución de los resultados esperados del trabajo pactado, medido a partir de indicadores objetivos. Bajo este esquema, quedan alineados los objetivos del directivo con los de su empleador, y baja la probabilidad de comportamientos oportunistas.

El análisis económico se centra entonces en el estudio de los esquemas de remuneración variable en función de medidas objetivas de producción, resultados u objetivos. Pero toda política de recursos humanos -en este caso una política de remuneración variable en función de los resultados- requiere articularse dentro de un sistema integrado de prácticas y procesos de decisión respecto de los recursos humanos para asegurar su efectividad.

De hecho, los países que han trabajado en la introducción de incentivos por resultados para sus directivos públicos han combinado esta medida con otras que permitieran una mayor libertad respecto del manejo de los grupos de trabajo bajo responsabilidad del directivo, en el entendido de que sólo puede responsabilizarse por los resultados a aquel que efectivamente puede tomar decisiones sobre los recursos que requiere su consecución. Por otro lado, es fundamental que se garantice que los directivos cuenten con las competencias necesarias para llevar a cabo exitosamente su función, con lo cual la

---

Recibido: 31-07-2007. Aceptado: 28-01-2008.

\* 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.

gestión de las competencias directivas resulta un complemento imprescindible de la definición de resultados, indicadores y esquemas de seguimiento del rendimiento.

Como veremos a continuación, esta combinación de prácticas de recursos humanos complementarias y consistentes, que simultáneamente garanticen el mérito necesario en la función y que estimulen comportamientos laborales orientados a los resultados que espera la ciudadanía, es una asignatura pendiente para la gran mayoría de los países de la región, después de años de sucesivos esfuerzos de reforma sobre los sistemas de servicio civil.

## **2. Consistencia de las políticas de recursos humanos (RH) y orientación estratégica: objetivos todavía lejanos en los servicios civiles de la región**

Nos proponemos ampliar el análisis con una mirada que abarque la gestión de recursos humanos en forma estratégica e integrada, esto es, que considere la posibilidad de establecer incentivos en función de los resultados obtenidos o del desempeño laboral desarrollado, pero que no se agote en esa sola práctica de gestión. Desde una perspectiva estratégica, las preguntas más relevantes que cabe realizar respecto de las políticas de recursos humanos están relacionadas con su consistencia (Baron y Kreps, 1999). ¿Cuán congruentes son las distintas prácticas entre sí? ¿Cómo se ajustan entre sí las diferentes piezas del sistema de recursos humanos? ¿En qué medida dan soporte a la estrategia de la organización?

Estas preguntas resultan centrales, porque las políticas y prácticas de recursos humanos deben ser consistentes para que resulten efectivas. En primer lugar, la coherencia entre las señales provistas a los empleados refuerza y potencia sus resultados, ya que resalta los mensajes desde el punto de vista perceptivo y cognitivo, generando un efecto mayor sobre el comportamiento y el desempeño. En segundo lugar, la consistencia de las políticas mejora la percepción de equidad y de justicia distributiva en la organización. En tercer y último lugar, tiene un efecto indirecto de mejora sobre la selección y retención del personal, ya que favorece un proceso de auto selección en función de las prácticas, competencias y valores que se privilegien a partir de una política clara y consistente de recursos humanos (Baron y Kreps, 1999).

Desde esta perspectiva, entonces, la compensación representa un componente más del sistema de recursos humanos en una organización. Como parte de un sistema global, debe estar en conexión e interacción permanente con el resto de las actividades que lo componen. Los criterios de selección, evaluación y desarrollo de los empleados tienen que ser consistentes con el esquema de compensación que se plantea. El sistema de incentivos debe ser coherente y las distintas actividades de recursos humanos deben reforzarse mutuamente. Si no se garantiza la coordinación entre las diferentes áreas, los gerentes (y sus grupos de trabajo) recibirán señales contradictorias acerca del comportamiento que se espera de ellos, desdibujando el impacto del esquema de incentivos planteado.

Además de la interacción entre los subsistemas que lo componen, el sistema de gestión de recursos humanos (GRH) aparece contextualizado en relación con una variedad de factores. Destacamos entre éstos el ambiente externo, la estrategia organizacional, y el contexto interno en términos de cultura, características de la fuerza laboral y de la tecnología de producción (Baron y Kreps, 1999). La coherencia estratégica es un rasgo central que se valora en los modelos integrados de gestión de recursos humanos que propone la literatura especializada. Así, la calidad de la gestión de recursos humanos sólo puede ser evaluada en función de su conexión con la misión, prioridades y objetivos de la organización (Longo, 2004; Milkovich y Boudreau, 1994; Beer ...[et al], 1985). Factores situacionales internos a la organización como la situación presupuestaria, las condiciones tecnológicas, los procesos de trabajo y la cultura de la organización afectan necesariamente la GRH. Por otro lado, factores del entorno como la estructura política, la situación económica, las expectativas de los usuarios, y las normas jurídicas aplicables definen los límites y posibilidades de la política de recursos humanos.

La cuestión aquí es que, si bien este modelo de gestión integrada y estratégica de los recursos humanos ha guiado la construcción de los sistemas de servicio civil en los países de la región, la realidad que se muestra en diversos y coincidentes diagnósticos es que no se ha logrado que la gestión de las personas se oriente a los objetivos estratégicos de la organización, ni que sus funciones centrales estén articuladas entre sí, ni que las decisiones se basen en principios de mérito, ni que tenga un margen de flexibilidad que permita la adaptación a los cambios en el entorno.

De acuerdo con el diagnóstico institucional de los servicios civiles de dieciocho países analizados en el proyecto de Evaluación Institucional de Sistemas de Servicio Civil (Echebarría, 2006) llevado a cabo por el Diálogo Regional de Política del BID entre 2002 y 2005, los servicios civiles de la región muestran simultáneamente vulneraciones al principio de mérito y al principio de flexibilidad, al tiempo que se aprecia una falta de orientación estratégica de las normas y prácticas que conforman la gestión de los recursos humanos (Iacoviello y Zuvanic, 2006).

La desarticulación con la estrategia organizativa se ve en todo el sistema, pero más claramente en las deficiencias de la *planificación de los recursos humanos*, especialmente por las dificultades para consolidar sistemas de información fiables que permitan su utilización para la gestión. La planificación tiene un sesgo fuertemente presupuestario que limita las posibilidades de una gestión integral de los recursos humanos. Asociado a la falta de planificación está el bajo grado de desarrollo del *subsistema de organización del trabajo*: en general, no hay un foco en la definición clara de puestos y roles en las organizaciones públicas. Cuando hay manuales de puestos, como en el caso de los países centroamericanos, se trata de documentos formales que no se utilizan efectivamente para la gestión, debido a la dificultad para mantenerlos actualizados y vigentes.

Con respecto a la *gestión de la compensación*, encontramos una situación generalizada de inequidad interna en el sistema salarial, y una combinación de equidad externa en los niveles operativos con falta de competitividad salarial para los niveles gerenciales. En este contexto, es lógico que los sistemas de incentivos tengan una baja presencia, lo cual también se explica por el bajo nivel de desarrollo de los mecanismos de seguimiento de la evaluación. Así, la *gestión del rendimiento* resulta el subsistema con menor desarrollo relativo en casi todos los países de la región. En los casos en los que efectivamente se aplica la evaluación de desempeño individual, deviene en un proceso formal y sujeto a comportamientos adaptativos. Sólo en casos excepcionales se dan en la región sistemas de evaluación que involucren niveles más allá del individual.

Es en los *subsistemas de gestión del empleo y gestión del desarrollo* donde se identifica una mayor gradación entre la situación de los distintos países. Más específicamente, la distinción se encuentra en los procesos de reclutamiento y selección y en los procesos de promoción. Los otros aspectos de la gestión del empleo, como la movilidad interna y la desvinculación, presentan rigidez en todos los países. Y dentro de la *gestión del desarrollo*, encontramos una presencia generalizada de actividades de formación, aunque no articuladas con las necesidades organizacionales. En cambio, los procesos de reclutamiento, selección y promoción en la carrera administrativa presentan situaciones que varían entre la politización extrema, que se puede ver por ejemplo en los países centroamericanos (con excepción de Costa Rica), hasta un par de casos que resaltan como sistemas sólidos de mérito ya instalados, como se dan en Chile y Brasil.

A partir del análisis del nivel de mérito instalado y de la capacidad del sistema de recursos humanos para gerenciar el desempeño del personal, Iacoviello y Zuvanic (2006) distinguen tres grupos de países en relación con el nivel de desarrollo e integración de las funciones de recursos humanos en los servicios civiles de la región. Chile y Brasil son los dos casos que destacan en la región por tener un mayor desarrollo de sus servicios civiles, acompañados por Costa Rica como caso especial entre los países centroamericanos. La situación más crítica se da en el resto de los países centroamericanos, y en los casos de Bolivia, Perú, Paraguay y Ecuador, donde la politización es tan fuerte que no se logra crear un servicio civil profesional, y no puede garantizarse la atracción y retención de personal competente,

ni la disponibilidad de mecanismos de gestión que permitan influir la conducta laboral de los funcionarios. El resto de los países (Venezuela, México, Uruguay, Colombia, Argentina) presentan sistemas de servicio civil medianamente conformados, pero que no llegan a consolidarse en términos de garantías de mérito y herramientas de gestión que permitan una administración eficiente de los recursos humanos del Estado.

Es importante señalar que los esfuerzos de reforma sobre la realidad descrita se han enfocado principalmente en la instalación de criterios de mérito para las funciones centrales de recursos humanos. Oscar Oszlak (2003), pasando revista a los esfuerzos de reforma de los servicios civiles en América Latina y el Caribe, sintetiza los siguientes aspectos salientes de sus objetivos: 1) brindar mayor racionalidad a los escalafones; 2) hacer más transparentes los mecanismos de concursos; 3) implementar sistemas de evaluación de desempeño; 4) ordenar los sistemas salariales; y 5) intensificar la capacitación y desarrollo del personal. Los contenidos permiten deducir un fuerte contenido de reforma meritocrática (Heredia, 2002) en estos esfuerzos. Adicionalmente, en muchos países de la región se han realizado esfuerzos para mejorar la relación entre los servidores públicos y la ciudadanía. También estas reformas buscaron disminuir la planta de personal (*downsizing*) por medio de mecanismos tales como: retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas, pase a disponibilidad, despidos, congelamiento de vacantes.

En el estudio de referencia se infiere una escasa efectividad de las mencionadas reformas, ya que un buen número de países no llegaron a la aplicación práctica de las intenciones que se plasmaron en los más diversos instrumentos, como nuevos sistemas de carreras, especialización del personal, capacitación y entrenamiento, normas sobre concursos y evaluación de desempeño. Así, la brecha entre intenciones y logros sigue siendo profunda, aun cuando estos esfuerzos hablan de una instalación de la problemática en la agenda del Estado.

Entonces, nuestro punto de partida es bien diferente del de los servicios civiles de los países desarrollados, en los cuales se aplicaron estrategias de reforma basadas en la gestión por resultados para flexibilizar una burocracia meritocrática, pero poco flexible ante nuevas demandas de los ciudadanos. Longo (2004) sintetiza el diagnóstico de las disfuncionalidades de los servicios civiles en los países de la OCDE en los siguientes puntos: a) exceso de uniformidad en los marcos reguladores del empleo público; b) demasiadas regulaciones sobre las prácticas de personal; c) gestión excesivamente centralizada; d) organización del trabajo excesivamente encorsetada y atomizada, exceso de especificación de las tareas; e) baja movilidad; f) reclutamiento y selección bajo procesos complejos y excesivamente formalizados, con énfasis sobre credenciales formales; g) exceso de seguridad en el trabajo; h) promoción obstaculizada por barreras de grado que dificultan los ascensos, con excesivo peso en la antigüedad; i) retribución con base en el grado o categoría y no en el puesto, con baja vinculación entre salario, responsabilidad asumida y carga de trabajo real; j) separación casi absoluta entre el desempeño en el puesto y los sistemas de promoción; k) baja capacidad de producción de competencias y perfiles directivos, con estilos directivos que tienden al paternalismo; y l) predominio del colectivismo en las relaciones laborales, que impide la segmentación de las prácticas de personal y genera una tendencia al conflicto gremial.

Consistente con el diagnóstico que sistemáticamente señala vulneraciones a la flexibilidad en servicios civiles altamente meritocráticos, las tendencias de reforma de estos servicios civiles se adscriben a los principios de la gestión por resultados. En estos servicios civiles el mérito se da por supuesto, y este principio se enriquece con prácticas orientadas a enfocar los esfuerzos en pos de los resultados que demanda la población a cada organización pública.

No se trata de intentos recientes. Desde hace varias décadas atrás se han estado generando nuevos enfoques organizativos orientados a superar el carácter “reglamentarista” del modelo weberiano, desencadenados por los veloces cambios en la producción, la complejización de las relaciones sociales, las innovaciones tecnológicas, la dinámica económica, la desterritorialización de los mercados, las

turbulencias contextuales y los nuevos derechos ciudadanos. El sistema burocrático ha venido incorporando -en una trayectoria no exenta de tensiones- nuevas funciones, métodos, reglas y tecnologías de gestión.

En América Latina, en cambio, el predominio de una “discreción sin responsabilidad” (Heredia, 2002) ha operado como un freno efectivo a la constitución de un sistema de función pública profesional. Aquí, el reto no se circunscribe a reformular una burocracia orientada a la rutina en una gestora de resultados, sino -nada menos- consiste en superar las prácticas que forja el clientelismo y su variedad de “buropatologías” (Prats, 2003), para comenzar a construir una burocracia moderna, que pueda ser vista como productora de servicios para la población, en lugar de dar la imagen pública de ser resultado para sí misma, en ocasiones como “una recompensa por favores realizados o por realizar” (Nickson, 2002). El tipo de burocracia dominante en la región exhibe como rasgos distintivos sistemas de empleo fragmentados, promociones más próximas al patronazgo que al mérito, directivos sujetos a designación y remoción política, ausencia de sistemas de carrera, preeminencia de lazos familiares y políticos en el reclutamiento en todos los niveles, reemplazo de concursos por contrataciones como vía automática para asignar luego los puestos permanentes, simulaciones de prácticas de mérito para revestir el clientelismo, entre otras distorsiones encadenadas a la modalidad regional de manejo del capital humano imbricado -con muy pocas excepciones- en la “implacable lógica político-electoral” (Waissbluth, 2003) que domina los sistemas de función pública.

Sin embargo, este cuadro de situación, tanto por las ineficiencias que tornan conflictiva la relación con la población cuanto por constituir un evidente obstáculo a la sostenibilidad del crecimiento de los países de la región y su competitividad global, parece aproximarse a un cambio inevitable, cuyos signos adquieren importancia regional. Los más reconocidos especialistas, y sus producciones técnicas y académicas en la materia, han estado aportando con regularidad un repertorio concordante de los rasgos distorsionados de los servicios civiles latinoamericanos como factores obstructivos a remover si se pretende instalar alguna estrategia de fortalecimiento institucional, de modernización en la gestión, o de creación de vínculos de confianza con la población. No obstante, es recién en la presente década que tales diagnósticos son admitidos a partir de respuestas más proactivas por parte de los gobiernos de la región.

La creación de la *Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas*<sup>1</sup> (EIAPP), con el objetivo de promover la formación de directivos y funcionarios públicos de conformidad con las orientaciones de la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* (CLAD, 2003) y del *Código Iberoamericano de Buen Gobierno* (CLAD, 2006), y las posteriores declaraciones y consensos suscritos por la totalidad de los representantes nacionales con ratificación de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, prescriben que la gestión del empleo y de los recursos humanos al servicio de los gobiernos debe incorporar criterios jurídicos, organizativos y técnicos, y las prácticas que aseguren un manejo transparente y eficaz. Éstas resultan condiciones imprescindibles, según enuncia la Carta Iberoamericana de la Función Pública, para “definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo a éste como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública” (CLAD, 2003).

Estos acuerdos respecto del rumbo que deberían asumir las administraciones públicas en la región implican un potencial y decisivo cambio de prácticas que, en el capítulo de “Cambio cultural”, pretende “la superación de las visiones sobre las Administraciones públicas, basadas en la adopción de rutinas normalizadas y la reproducción de procedimientos establecidos, y su sustitución por enfoques orientados a la producción de resultados, la innovación y el aprendizaje” (CLAD, 2003).

### **3. ¿Qué implica gestionar los recursos humanos “por resultados”?**

Un esquema de incentivos monetarios con base en resultados, como el que caracteriza al sistema de gestión bajo análisis, requiere políticas de recursos humanos integradas en un sistema consistente, que se adecúen a los objetivos estratégicos y al contexto en que opera la organización. Si partimos de concebir la gestión de recursos humanos como un sistema integrado, no podemos establecer una política de remuneraciones sin pensar cómo se articulará con el resto de las políticas dentro de dicho sistema. Cualquier sistema de incentivos -monetarios, reconocimiento, por desempeño, por resultados- requiere que los individuos y los grupos estén preparados para realizar su trabajo. Es necesario que las decisiones de reclutamiento, selección, formación y evaluación de desempeño garanticen, por un lado, que los directivos cuenten con las competencias necesarias para el logro de los resultados esperados, y que promuevan comportamientos laborales consistentes con los objetivos planteados.

Para lograr una conducta laboral motivada y orientada a los resultados esperados -que es lo que buscamos al instrumentar la gestión por resultados y, en particular, el pago variable dentro de dicho esquema- tenemos que garantizar dos cuestiones simultáneamente: a) que cada funcionario tenga la capacidad para llevar adelante las responsabilidades y tareas asociadas al puesto, y b) que cada funcionario tenga interés en poner en práctica esa capacidad al servicio de los objetivos de la organización (Vroom, 1964, citado en Iacoviello, 1997). De esta manera, estamos ampliando el análisis estrictamente económico de la teoría de la agencia para incorporar cuestiones relativas a la motivación laboral propias de la psicología organizacional.

Se deriva de este enfoque ampliado que todas las funciones de recursos humanos tienen, directa o indirectamente, un impacto sobre la motivación laboral. La selección, la evaluación, la formación y el desarrollo buscan asegurar que la persona tenga la capacidad de desempeñarse bien en su trabajo, mientras que la organización del trabajo y el esquema de remuneraciones apuntan más directamente a estimular el interés por poner en práctica esa capacidad. Resulta imprescindible entonces trabajar simultáneamente sobre todas estas variables para lograr un desempeño laboral exitoso, consistente y orientado a los resultados que se esperan a partir de los objetivos organizacionales.

Para considerar las reglas específicas que entran en juego en la gestión de cada subsistema de recursos humanos, así como la relevancia que reviste la interconexión y coherencia en la articulación entre ellos, es preciso revisar las decisiones que en cada dimensión permiten construir las necesarias condiciones de sinergia.

### **4. Gestión de las remuneraciones: los desafíos del diseño de pago variable por resultados<sup>2</sup>**

Para comenzar, podemos decir que el impacto más claro de la gestión por resultados sobre las funciones de recursos humanos se da en la gestión de las remuneraciones. En la base misma de este modelo de gestión se encuentra la utilización de mecanismos de pago variable para alinear los objetivos de los directivos con los resultados a lograr por parte de la organización. Estos esquemas resultan una solución posible para evitar lo que en la teoría de la agencia se denomina “oportunisto post-contractual” (Milgrom y Roberts, 1992), esto es, que los directivos persigan su propia agenda una vez incorporados a la organización, en vez de poner su esfuerzo y dedicación al servicio de la misión y los objetivos estratégicos del área a su cargo.

En su versión más simple, la teoría de la agencia propone un esquema de pagos que abarca una porción fija para compensar el riesgo que asume el agente al entrar en el contrato laboral, y una porción variable en función del resultado relevante esperado del trabajo. Para que este esquema funcione efectivamente, se tiene que dar una serie de supuestos nada triviales. Primero, que haya una conexión efectiva entre el esfuerzo del agente y el resultado a obtener, esto es, que no haya variables externas que afecten significativamente los resultados del trabajo del agente. Segundo, que todos los objetivos relevantes que deben ser logrados simultáneamente en un determinado puesto sean considerados en el esquema de incentivos. Tercero, que haya indicadores objetivos disponibles de todos los aspectos

relevantes del desempeño del respectivo puesto (Baron y Kreps, 1999). Cuando estos supuestos no se cumplen, el esquema de incentivos tiene que adaptarse a una nueva situación, perdiendo parte de su simplicidad y efectividad. En el extremo, cuando no se dan las condiciones mínimas, la teoría desestima la posibilidad de aplicar estos esquemas de pago variable.

Las dificultades mencionadas se verifican en cualquier tipo de organización. Sin embargo, a éstas se suman, en el caso del sector público, algunas cuestiones que hacen más complicado encontrar una solución adecuada al problema de la agencia a través de esquemas de pago variable. Los resultados que se esperan de las organizaciones públicas son claramente multidimensionales, por lo que recompensar algunas dimensiones del desempeño en detrimento de otras puede ser nocivo para la gestión en su conjunto. Podemos decir que la principal limitante en el caso del sector público es la naturaleza misma del Estado empleador como “principal” y el proceso político del cual deriva su carácter de tal (Arozamena e Iacoviello, 2000). En una empresa podemos hacer el ejercicio de simplificar los objetivos corporativos en la maximización de beneficios. Pero en el sector público, los múltiples objetivos del Estado como “principal” en la relación de agencia derivan en múltiples objetivos simultáneos para las agencias gubernamentales.

Al problema de la multiplicidad de objetivos se suma el hecho de que una agencia gubernamental se caracteriza por una jerarquía de principales y agentes, esto es, principales que a su vez son agentes de otros principales superiores (Arozamena e Iacoviello, 2000). No es claro que los principales intermedios tengan los incentivos correctos para implementar una gestión por resultados “hacia abajo” en la jerarquía, y pueden darse reformulaciones de acuerdos socavando la credibilidad de los esquemas de incentivos que se planteen. Esta credibilidad se hace aún más débil si consideramos la inestabilidad de las autoridades designadas políticamente en las estructuras del Estado.

En los últimos años han surgido posiciones contrarias a los esquemas de pago variable por resultados desde una visión más extrema, que desestima directamente la efectividad del dinero como mecanismo motivador del desempeño laboral. Artículos famosos y provocadores como el de Alfie Kohn (1993), que lleva el sugerente título “*Para mejores resultados, olvídense del bono*”, y se refiere a la utilización de estos mecanismos en empresas privadas, o el más reciente de Robert Behn (2004), ya enfocado específicamente a su aplicación en el sector público, no rebaten las conclusiones sino los supuestos mismos de la Teoría de la Agencia. Parten del supuesto de que el desempeño laboral no puede ser influenciado por recompensas externas, sino que depende de la motivación intrínseca del propio trabajo y la satisfacción de la necesidad de autorrealización de las personas. Desde esta posición, plantear incentivos que asocien pago a resultados no sólo no funciona, sino que erosiona la motivación interna, afecta las relaciones interpersonales, y, en el caso que nos ocupa, ignora la “vocación de servicio” que caracteriza -y debería promoverse- en los funcionarios públicos.

Cabe aclarar que no se está desestimando en este trabajo la aplicación del pago variable, sino buscar que de la misma teoría de la agencia que sustenta estas prácticas se obtengan los recaudos que deberían preceder a la implementación de estos mecanismos para garantizar su efectividad. Como dijimos antes, pocas veces se cumplen los supuestos que llevan a la solución más básica del pago variable de la teoría de la agencia, y, sin embargo, una enorme cantidad de organizaciones utilizan estos esquemas. Lo que se logra es hacer más complejo el sistema de pago variable para responder a las complejidades de la realidad organizacional (Baron y Kreps, 1999). Si hay múltiples objetivos relevantes, se puede trabajar con una fórmula que contenga y pondere los distintos resultados a incorporar en el pago variable. Si hay factores externos que afectan la relación entre el esfuerzo y los resultados, se puede reducir el peso relativo del factor variable en la remuneración. Si resulta central para la organización reforzar la cooperación entre áreas, se puede complementar el pago variable a nivel individual con otras recompensas por resultados grupales o institucionales.

La cuestión que subyace a todas estas variaciones sobre el modelo básico de la teoría de la agencia es que el pago por resultados enfrenta simultáneamente tres problemas de medición: a) el grado

de control sobre los resultados, b) el grado de alineación entre los incentivos y la creación de valor esperada, y c) el grado de interdependencia entre áreas en la organización (Hall, 2002). En el óptimo, uno quisiera medidas de resultado sobre las cuales el desempeño tuviera un impacto directo sin intervención de ningún otro factor, que capturara todas las actividades y objetivos relevantes para el puesto en cuestión, y que no afectara la necesaria cooperación entre áreas. En la práctica, se trabaja con medidas de resultado que intentan minimizar, dentro de estos tres problemas, aquellos que resultan más acuciantes en el contexto organizacional del que se trate.

La decisión entre medidas amplias (a nivel organizacional o grupal) o medidas precisas (a nivel individual) de resultados plantea un compromiso entre los tres problemas de medición antes señalados (Hall, 2002). Cuando trabajamos con medidas amplias de desempeño, el problema del grado de control sobre los resultados es mayor, pero minimizamos el problema de alineación y el problema de interdependencia. En este caso, es más factible que factores externos afecten los resultados a obtener, pero también es menos probable que se creen conductas distorsionadas por no estar considerando algún objetivo relevante del puesto. Al trabajar con medidas amplias se favorece la cooperación entre áreas, porque “todos ganan” en caso de lograrse el resultado planteado, aunque puede darse a expensas de los incentivos individuales por la posibilidad de conductas oportunistas (*free-riding*). La opción por medidas más precisas de desempeño plantea una situación exactamente inversa: menor problema de control sobre los resultados, pero mayor problema de alineación y posible falta de cooperación.

En las organizaciones públicas suele ser un desafío el desarrollo de medidas de resultado que capturen la contribución individual a los resultados relevantes que se espera lograr por parte de la organización. En este sentido, pareciera más razonable optar por medidas de resultado más amplias, favoreciendo la cooperación entre áreas que, en general, son altamente interdependientes, y evitando la posible concentración en aspectos parciales del desempeño esperado. El costo de esta opción será que no habrá una asociación directa e inmediata entre el mejor desempeño de un individuo en la organización y la medida de resultado seleccionada, por lo que la intensidad del factor variable dentro de la composición de la remuneración no podrá ser demasiado alta.

## **5. Gestión del rendimiento: el rol de la evaluación del desempeño individual en la gestión por resultados**

Ahora bien, si logramos nuestro cometido y establecemos resultados de mayor o menor amplitud asociados al desempeño, ¿podemos “saltar” la dificultosa y ardua tarea de evaluar el desempeño de individuos y grupos en la organización? En otras palabras, ¿cuál es el rol del seguimiento del desempeño en el marco de la gestión por resultados?

Llevando el razonamiento de la gestión por resultados al extremo, podríamos pensar en obviar la instancia de la evaluación del proceso de trabajo de individuos y grupos. En la jerga de la gestión de recursos humanos actual, mientras se logre el “qué”, no tendría por qué detenerse a analizar el “cómo”. Sin embargo, aun en su caso más extremo que es el pago por pieza producida, la gestión por resultados ha tenido que complementar el pago variable con otras medidas para evitar distorsiones poco deseables. Incluso el caso paradigmático de la empresa metalúrgica Lincoln Electric (HBS 376-028), que se sigue utilizando en los programas de administración de todo el mundo como un ejemplo exitoso de gestión por resultados, incluye una variedad de políticas de recursos humanos que complementan el pago variable. Entre éstas, se incluye la evaluación del desempeño por parte del supervisor, que mide aspectos tales como “responsabilidad, calidad, *output*, ideas y cooperación”, para compensar el fuerte incentivo que implicaba el pago variable en función de piezas (no defectuosas) producidas.

En este sentido, el seguimiento del desempeño individual y grupal de los agentes es una herramienta central de la gestión de recursos humanos que no puede ser obviada en nombre del enfoque a resultados, así como éstos no constituyen un excluyente indicador de la calidad del desempeño de los agentes. Las experiencias concretas de organizaciones privadas y públicas enseñan que si logramos

trabajar en un esquema de gestión por resultados en el que se establezca una porción variable del pago a los empleados, deberíamos “liberar” la evaluación de desempeño de la carga de identificar a quiénes merecen un pago adicional por su buen desempeño. En este caso, la evaluación de desempeño se orienta a identificar las brechas de competencias a desarrollar mediante dispositivos de capacitación y desarrollo del personal y de los equipos de trabajo. Se descomprime así la presión que pone en riesgo de distorsionar el proceso de evaluación de desempeño cuando se lo presenta asociado a la distribución inmediata de recursos a partir de su resultado, evitando además conductas disfuncionales motivadas por los intereses de los evaluadores y de los evaluados (Iacoviello, 1999).

Los esquemas de bono por desempeño destacado, donde el mismo no está medido a partir de indicadores objetivos de resultados sino a partir de la mirada sobre los comportamientos laborales - generalmente por parte del supervisor directo-, nos devuelven al conflicto central de la función de evaluación: objetivos contradictorios que llevan al comportamiento interesado de los actores involucrados (Iacoviello, 1999).

Este dilema entre distintos objetivos es intrínseco a la función de gestión del rendimiento: se da con notable persistencia en todo tipo de organizaciones, incluso en empresas de producción donde se esperaría una aplicación más fluida de estos esquemas. Y también lo vemos en sistemas públicos de países desarrollados, apareciendo como la “cuestión pendiente” en procesos de reforma orientados a resultados que se consideran exitosos en tales países. Oszlak (2005), en un estudio sobre la gestión del personal en los Estados Unidos, destaca el sistema de pago en función del desempeño evaluado anualmente como una cuestión todavía pendiente después de la gran reforma que implicó el National Performance Review. Asimismo, Longo (2004) señala que en todos los países de la OCDE la gestión del rendimiento sigue siendo el aspecto más difícil de las reformas encaradas, no llegando a lograr una significativa diferenciación de niveles de desempeño en las evaluaciones. Por eso, no sorprende ver similares disfunciones en los sistemas de servicio civil en América Latina, donde en muchos países jamás ha logrado implementarse, y en otros ha generado exagerada benevolencia, o conductas adaptativas en los casos en que se forzó una distribución de los resultados de la evaluación (Oszlak, 2003; Iacoviello y Zuvanic, 2006).

¿Qué podemos hacer entonces para incorporar la evaluación de desempeño como herramienta de una gestión de recursos humanos orientada a resultados? El mejor camino parece ser la disociación entre la evaluación de desempeño y la distribución de recompensas directas. Mecanismos como la rotación de calificaciones sobresalientes y otras distorsiones en los resultados de la evaluación surgen cuando hay un premio directamente asociado al desempeño excelente. Es preferible asociar el pago variable a medidas objetivas y focalizar la instancia de evaluación subjetiva hacia el desarrollo de las competencias. En todo caso, las dificultades para identificar medidas de resultados pueden resolverse trabajando con instancias de resultados más amplias, o relativizando el impacto del factor variable en el total de la remuneración. Pero tratar de suplir las dificultades para establecer medidas de desempeño utilizando la evaluación subjetiva como base para el bono es garantía de un sistema “subvertido” que resultará puramente protocolar en muy corto plazo.

## **6. Gestión del empleo: la redefinición de los perfiles gerenciales (¿el talón de Aquiles?)**

Abordamos en este capítulo el “talón de Aquiles” de la gerencia del modelo, por lo que vale la pena detenernos en algunas consideraciones. El modelo de gestión por resultados se nutre de una batería de indicadores que colaboran en la realización de correcciones y ajustes en las estructuras y procedimientos a fin de orientar la gestión pública hacia ciertos resultados que deben promover la mayor eficiencia social (eficiencia asignativa de la administración) (Prats, 2002). En estos términos, al decidir quiénes serán designados para ejercer la gerencia por resultados resulta crítico anticipar un alerta. Los mecanismos de reclutamiento por mérito, que suelen ser considerados costosos a la hora de

calcular la eficiencia interna de la administración, son en realidad la garantía de eficiencia estratégica en términos de calidad e impacto social de los procesos de gestión en curso.

Ingresamos al punto neurálgico de las distorsiones en los servicios civiles de la región, ya que una dogmatización del modelo que radicalizara el criterio de eficiencia interna, puede encerrar el riesgo de prácticas de reclutamiento directo que provoquen que la “discrecionalidad sin responsabilidad” (Heredia, 2002) permanezca intacta, plantando un típico cambio para la reproducción de más de lo mismo (Watzlawick ...[et al], 2004), porque un cambio de “clientes” sólo podría confirmar la continuidad del clientelismo.

No es razonable esperar que el mecanismo de evaluación de méritos provea servicios eficientes e individualizados a clientes particulares, porque su creación está orientada a un objetivo colectivo: la construcción de seguridad jurídica y confianza y, sobre esta base, la eficiencia social y del mercado (Prats, 2002).

En este sentido, es importante despejar la fantasía de que la fijación de nítidos resultados a alcanzar es base suficiente para reclutamientos automáticos de quienes se suponen comprometidos conocedores del modelo. Este aspecto es sólo uno de los datos para construir el perfil integral de la búsqueda. Un dato cuya confirmación no alcanza para dar como existentes mayores méritos en términos de capacidades y trayectorias, ni que los valores y competencias estén alineados con la naturaleza pública de la organización, ni con los objetivos últimos de la implantación del modelo.

Los mecanismos de mérito como factor decisivo de la seguridad jurídica que protegen las sociedades avanzadas, “se han institucionalizado no por su belleza intrínseca sino porque resuelven problemas inherentes a la ordenación de la acción colectiva, que es necesario clarificar” (Prats, 2002). Su práctica requiere una selección sobre la base de exámenes competitivos, restricciones a la movilidad, exigencia de neutralidad política, mecanismos de nombramiento por vía de visibles y pocos “puertos de entrada” a la administración.

Es innegable que el éxito de un modelo organizativo depende de la calidad del desempeño de los directivos públicos y de los cuadros profesionales al servicio de las unidades de gestión. Es el mecanismo de reclutamiento de estos funcionarios el factor clave para asegurar los desempeños esperables. Simplemente se trata de aplicar los recursos que la población aporta para designar a los mejores servidores públicos que puedan seleccionarse. En estos términos, las incorporaciones discrecionales vulneran el derecho de la ciudadanía a la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos públicos “sin otra condición que la idoneidad”, una garantía del Estado de Derecho.

Sentada la idea de que el mérito es prerrequisito fundamental para la incorporación del personal público, podemos afinar cuál es la base de esa incorporación por mérito, y cuáles los perfiles que se requieren según el esquema de gestión que se plantee. En las organizaciones públicas latinoamericanas encontramos generalmente perfiles de puestos gerenciales altamente orientados a los conocimientos específicos del área de trabajo, y a la experiencia previa en el sector público (Iacoviello y Zuvanic, 2006). Este énfasis en las credenciales formales asociadas a la “gestión operativa” (Moore, 1995) no permite capturar información sobre las competencias asociadas a otras esferas de la acción de los directivos públicos, que Moore (1995) denomina “gestión estratégica” y “gestión del entorno político”, las cuales, en el caso del enfoque hacia resultados, cobran una relevancia central.

Si el modelo de gestión cambia, los perfiles deberían priorizar aquellas competencias básicas que favorecen la orientación a resultados, y las capacidades de los directivos tanto para generar los factores que amplían y fortalecen su autonomía de actuación, como para hacerse cargo de los recursos sobre los cuales tendrán mayor responsabilidad. El esquema de gestión por resultados implica responsabilizar al directivo por los resultados, precisamente a partir de darle mayor control sobre los recursos con los que cuenta, y entre éstos resultan de absoluta centralidad los recursos humanos que conforman el grupo de trabajo bajo su supervisión.

El perfil “productor” de resultados de este directivo público requerirá evaluar su potencial y sus competencias en tres dimensiones funcionales (Longo y Gil, 2004; Moore, 1995) para la “gerencialización” del modelo:

La dimensión estratégica supone competencias para tomar decisiones críticas orientadas a la creación del mayor valor público en la consecución de resultados, e incluye la reflexión conducente a revisar -e incluso cambiar- las propias perspectivas para potenciar el crecimiento gerencial y la innovación. Se trata de una competencia raíz, en el sentido de que sólo a partir de ella pueden generarse mapas decisionales para el despliegue de competencias en las otras dimensiones.

La segunda dimensión es política y requiere competencias para gestionar socios críticos en el contexto político (cúpula interna y/o externa, actores clave, pares) y contar con un *stock* de acuerdos previos y apoyos para el despliegue de la autonomía directiva. La capacidad de anticipar los aliados con los que se deberán construir concertaciones facilitadoras, su oportunidad, relevancia y grado de pertinencia, son competencias indispensables para construir los consensos conducentes.

En tercer lugar, la dimensión operativa remite a las más difundidas competencias para gestionar con eficiencia los medios y recursos con orientación a los resultados previstos, y tomar riesgos y responsabilidades por ello. Si bien se trata de una dimensión clave, cabe la hipótesis de que algunas distorsiones y obstáculos en este campo se originen en un déficit previo en la competencia estratégica y/o política. Sin embargo, el correcto despliegue en las otras esferas no asegura la viabilidad de producción de resultados en ésta, si se descuidaran las competencias para implantar un modelo operativo que privilegie al usuario, con habilidades en la confirmación fehaciente de la comunicación amplia, para registrar el grado de satisfacción de los beneficiarios, para gestionar equipos articulados en torno a metas y operativamente flexibles, para concebir la gestión como una ingeniería comunicacional cuya efectividad condiciona calidades de bienes y servicios, para desaprender y reaprender estilos y soluciones administrativas, etc.

Lejos de la intención de asumir alguna taxonomía en particular, de las muchas y valiosas que circulan, nos importa, a la hora de diseñar perfiles de búsqueda de directivos públicos, que las competencias para determinar una escala de méritos sean evaluadas con instrumentos aptos para el análisis integral. A modo de ejemplo, una prueba de competencias emocionales con el fin de evaluar el *manejo de situaciones imprevistas* aportará valiosa información en términos de las tres dimensiones, aunque el “caso” práctico aluda a una.

Con el fin de reforzar el enfoque multidimensional de conocimientos requeridos para gerenciar “productivamente”, apelamos a las siete competencias críticas más citadas por integrantes del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de Argentina (Pulido, 2004). Ellas son definidas, en este orden de prioridad, a partir de una pregunta abierta: visión sistémica, pensamiento crítico, aprendizaje autónomo, identificación de problemas, comunicación interpersonal, gestionar en red e integrar valores a conocimientos.

En cuanto a los instrumentos de selección para evaluar la presencia de atributos y competencias requeridas, resultará indispensable un perfil previo de la posición gerencial, que en versión de requisitos máximos y otra de mínimos, permita una puntuación por mérito que facilite la identificación rápida del grupo de postulantes con mayor potencial, respecto a formación, experiencia, competencias y valores subyacentes en discursos y prácticas. La elaboración de proyectos o de “casos” sobre las funciones en cuyo marco se gestionará resultan útiles para la evaluación integral, sin descartar en ningún caso la entrevista personal.

## **7. La gestión del desarrollo: el diseño participativo de las trayectorias de aprendizaje**

Por el rol central que cabe a los gerentes en la gestión de recursos humanos bajo un esquema de gestión por resultados, la metodología para diseñar e implementar las políticas de recursos humanos - redefinición de perfiles y de criterios de evaluación, políticas de desarrollo, sistemas de incentivo

monetario- debe ser necesariamente participativa. Es fundamental que participen las máximas autoridades de la organización y los niveles operativos involucrados, como estrategia para construir la viabilidad (Matus, 1987) del modelo de gestión por resultados.

Un diseño participativo del modelo de gestión permite anticipar la visión de los agentes sobre el sistema a implantar, definir las aspiraciones organizacionales, anticipar amenazas y oportunidades para su consecución, y, sobre todo, considerar las condiciones del clima organizacional y las vinculadas a la viabilidad de las distintas dimensiones del trabajo y del propio modelo en su integridad.

La dinámica participativa requerirá transitar un recorrido de formación-acción. Los actores se involucrarán así en una dinámica de capacitación que toma en cuenta las metas de desarrollo de la organización y, articuladas a ellas, las metas de desarrollo de competencias de los ejecutivos públicos (y de los cuadros profesionales, técnicos y administrativos). Se propicia de esta manera que los actores desencadenen prácticas que resignifiquen el sentido de las rutinas organizativas e incorporen convicción a las innovaciones para liderar e implementar el modelo en el cual gestionarán colectiva y cotidianamente.

Es una estrategia interesante el comunicar y considerar, desde el momento de la implementación, la planta funcional entera como una “comunidad de prácticas” (CLAD, 2005). Una comunidad inmersa en el aprendizaje de un nuevo paradigma operativo estimula la horizontalidad del diálogo; el ajuste - antes que la penalización- frente a los errores pone en valor la construcción colectiva de la experiencia, el aprendizaje social de significados, el aprendizaje situado en una nueva forma de relacionarse con los usuarios, y el aprendizaje, con la comunidad, de mejoras aplicables a partir de integrar al propio público a las evaluaciones de proceso.

En este diseño, el acompañamiento de “facilitadores” entrenados en técnicas de mediación y observadores atentos del autoaprendizaje, la autogestión, el conocimiento social y la gestión de las relaciones interpersonales, debidamente empapados en el modelo que observan, es un paso previo e indispensable a la identificación de prioridades de capacitación orientadas a fortalecer los distintos puestos.

Toda definición de capacitación específica, que abarca un conjunto de puestos, debe ser congruente con la consolidación del modelo de gestión, y con un enfoque participativo “que favorezca el trabajo en equipo, y funcione con un estilo gerencial fundado en la confianza en el equipo de colaboradores, en el impulso a asumir riesgos, en una cultura que no penaliza los errores sino que los capitaliza en un proceso de aprendizaje profesional” (Pulido, 2000).

La organización de talleres para concertar los resultados cuyo logro o mejora requiere herramientas de capacitación específica y orientada a puestos, es una herramienta transparente que consagra a la organización entera como una organización que aprende, *versus* la tradicional discriminación entre los que saben y los que no.

Las técnicas de construcción de itinerarios de capacitación con componentes generales y específicos de adquisición y despliegue de competencias, permiten alinear los progresos de la organización con el desarrollo de su capital humano. Asimismo, reponen el sentido de trayectoria a las carreras de los directivos y profesionales públicos, cuyos logros y avances deberán ser considerados en toda selección por mérito que la organización gestione, bajo el mismo u otro modelo organizativo.

El liderazgo e involucramiento permanente de los directivos públicos, tanto de las áreas de capacitación como de la agencia/gerencia destinataria de la formación, es un factor clave para mejorar el clima laboral con directivos que al dirigir a sus equipos transmiten con nitidez los qué y los cómo esperados; pues, para implementar un modelo organizativo, el colectivo laboral entero debe comprenderlo, analizar sus interrelaciones y las contribuciones que individual y colectivamente condicionan su sostenibilidad, sin olvidar que la imagen pública que forja cada integrante del equipo en su contacto con el usuario, es la imagen de la organización entera; y que los resultados del modelo están del otro lado de las ventanillas, y dependen de una gestión de equipos que se desarrollan.

Los institutos, áreas y responsables de la formación de directivos y personal público podrán potenciar sus impactos cuando cuenten con la implantación de una gestión meritocrática de los empleos, que permitirá convertir sus programas en herramientas para anclar los modelos organizativos; y sus investigaciones y estudios en insumos para desencadenar las competencias críticas para el cambio cultural que torne fértil la experiencia de implantar innovaciones.

Por cierto, disponemos de una amplia oferta de capacitación y entrenamiento, pero quizá sea preciso dar un salto metodológico para tornar congruente el total de la oferta formativa, como *corpus* de justificaciones, motivaciones y prácticas, en términos de un modelo con una perspectiva sistémica que comprenda la formación como oportunidad de desarrollo a partir de líneas de base de trayectorias verificadas en la incorporación a los puestos.

Cabe señalar que, además de impactar sobre las funciones centrales de gestión de recursos humanos, el enfoque de resultados implica una redefinición de roles, tanto para las áreas de personal como para los directivos públicos. La gestión por resultados implica que buena parte de la responsabilidad por los grupos de trabajo debería pasar a los directivos de línea, como parte de la “flexibilización” de la gestión que les permita tener control de los recursos disponibles para maximizar el logro de los resultados esperados. Así, la gestión del personal pasa a ser central como responsabilidad de los directivos y será uno de los ejes sobre los cuales establecer las competencias directivas a incorporar y desarrollar en un esquema de resultados.

La experiencia de los países desarrollados, que han ido flexibilizando sus sistemas de gestión de personal acorde con los principios de la gestión por resultados, sugiere un movimiento en este sentido para las áreas de administración de personal en el Estado. Gallo y Thompson (2000) muestran cómo la reforma de “Reinvención del Gobierno” de 1993 impactó en el perfil de las áreas de recursos humanos en el Servicio Civil Federal de los Estados Unidos, que pasaron a compartir gran parte de sus responsabilidades con los funcionarios de línea. Longo (2004) señala una tendencia similar para los países de la OCDE, que muestran un marcado proceso de descentralización de la función de recursos humanos y mayor responsabilización de los directivos por la gestión de las personas a partir de las reformas de corte gerencialista.

Una derivación de este rol más comprometido de los directivos en la gestión de sus grupos de trabajo es una necesaria redefinición del rol de las áreas de personal, que, en términos de Ulrich (1997), deberían pasar de un rol de “experto administrativo” a un rol de “socio estratégico”.

## **Conclusiones**

En primer lugar, nos parece importante considerar que la implementación de la gestión por resultados requiere un análisis exhaustivo de las posibilidades y limitaciones que plantea para cada organización específica un esquema de remuneración basada en indicadores objetivos de resultados. Aquí es donde las conclusiones de la teoría de la agencia cobran mayor relevancia, en particular las referidas a la mensurabilidad del desempeño y a la posibilidad de brindar recompensas y penalizaciones concretas y creíbles. Para cada organización habrá que determinar en qué medida es conveniente remunerar a los empleados con base en los resultados de su gestión.

La conclusión principal de la teoría de la agencia respecto de la implementación de la gestión por resultados es que debe enfocarse con cautela y analizando las circunstancias de cada caso. No es posible aplicar un principio general, independiente de las características jerárquicas e informacionales de cada agencia. Y esta afirmación es válida en la administración pública si no se quiere correr el riesgo de generar consecuencias no deseadas. Cabe resaltar, además, que esta conclusión que surge a partir de la teoría económica cuenta con una fuerte base de sustentación aplicada: la experiencia internacional exhibe distintos grados de éxito y genera la recomendación de evitar la implementación de esquemas de incentivos sin un previo examen de la función, la naturaleza y el contexto de la agencia pública afectada (Arozamena e Iacoviello, 2000).

En segundo lugar, nos interesa señalar la necesidad imperiosa de considerar, a la hora de diseñar e implementar políticas de recursos humanos orientadas hacia los resultados, cuál es la situación de partida que tenemos en los sistemas de función pública de la región latinoamericana. Los diagnósticos coinciden en describir para nuestros países un sistema de gestión de recursos humanos desarticulado con la estrategia organizativa, y conformado por funciones de recursos humanos que combinan vulneraciones al mérito y a la flexibilidad. Entonces, nuestro punto de partida es bien diferente de los servicios civiles de los países desarrollados, para los cuales se aplicaron estrategias de reforma basadas en la gestión por resultados para flexibilizar una burocracia ya meritocrática.

En principio, el potencial del enfoque de gestión por resultados es relevante para los servicios civiles de la región, ya que apunta a la principal deficiencia detectada en los diagnósticos recientes (Iacoviello y Zuvanic, 2006): la desarticulación con la estrategia organizativa y con los resultados esperados de cada organización. Por otro lado, la mayoría de los países de la región combinan esta debilidad con una fuerte politización de las decisiones, lo cual no es un dato menor. Esto implica un desafío que deberemos enfrentar con creatividad: generar esquemas de gestión de recursos humanos que resuelvan simultáneamente nuestra necesidad de orientar con la suficiente flexibilidad los bienes y servicios públicos a las necesidades de los ciudadanos, y que a su vez garanticen los principios de idoneidad y mérito que deben sustentar las decisiones respecto del personal en el Estado.

En tercer lugar, queremos enfatizar que el modelo de gestión por resultados no puede reflejarse exclusivamente en un esquema de pago variable, sino que debe reforzarse desde todas las funciones que conforman el sistema de gestión de recursos humanos. Es fundamental diseñar un paquete de políticas de recursos humanos que se articulen entre sí y provean señales claras a los empleados respecto del modelo de gestión a seguir. Así, para diseñar un modelo de gestión integrada de recursos humanos que se oriente a los resultados tendremos que lidiar con las siguientes cuestiones:

- establecer los resultados a lograr por parte de los directivos y grupos de trabajo en función de la estrategia de la organización;
- encontrar la manera de reconocer a los directivos y sus grupos de trabajo por los resultados a cuya consecución colaboraron a partir de su trabajo;
- establecer un seguimiento del desempeño que capture los comportamientos laborales que generan los resultados esperados;
- garantizar que los directivos y sus grupos de trabajo cuenten con las competencias necesarias para el logro de los resultados previstos;
- comprometer en la gestión de los recursos humanos a los directivos públicos;
- reorientar las áreas de recursos humanos hacia un rol que las constituyan en “socio estratégico” de los directivos.

Al pensar la gestión de recursos humanos en términos de proceso integral y estratégico, surgen múltiples alternativas que enriquecen el potencial del enfoque de resultados. Así, el pago variable en función de medidas de resultado puede ampliarse hacia otras alternativas, tales como el reconocimiento de los funcionarios en sus hojas de empleo, la asignación de becas de capacitación, la reasignación de tareas cada vez más sustantivas, el beneficio de franja horaria móvil u otros incentivos que la cultura organizacional valore. Todas las funciones de recursos humanos asumen así un potencial motivador que debe ser aprovechado y enfatizado.

El objetivo debe ser aumentar el “bienestar” en la organización de todos cuantos integran valores, esfuerzos y conocimientos al servicio de asegurar los objetivos del modelo de gestión. Pero ello no es suficiente si no se afecta el “bienestar” de aquellos que tienen actitudes obstructivas, o mermas en la responsabilidad y compromiso, con controles estrictos de sus cumplimientos y costos en términos de carrera al verificar su incumplimiento. En definitiva, un sistema de señales claras que indique en forma consistente, desde todas las funciones de recursos humanos, cuáles son las conductas laborales y los

resultados esperados, y cuáles son las consecuencias de que estas conductas y resultados se verifiquen o no.

En definitiva, y tal como sugiere este trabajo desde el mismo título, la calidad de la implantación de la gestión por resultados estará en relación con la calidad del desempeño de sus directivos y cuadros técnicos, y ésta es producto de una combinación de factores: el método de incorporación, la sensibilización y capacitación efectivas, la equidad en los incentivos, y el grado de autonomía en el manejo de recursos a aplicar.

### Notas

<sup>1</sup> <http://www.clad.org.ve/escuela/inicio.html>.

<sup>2</sup> Esta sección se basa en Iacoviello (2007).

### Bibliografía

- Arozamena, Leandro e Iacoviello, Mercedes (2000), *Evaluación de las posibilidades de la gestión por resultados en la administración pública; documento interno de trabajo*, Buenos Aires, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- Baron, James N. y Kreps, David M. (1999), *Strategic Human Resources: Frameworks for General Managers*, New York, John Wiley and Sons.
- Beer, M.; Spector, B.; Lawrence, P.; Mills, D. Q.; y Walton, R. (1985), *Human Resource Management: a General Manager's Perspective*, New York, The Free Press.
- Behn, Robert D. (2004), "Pay for Performance", en *Public Management Report*, Vol. 1 N° 5, Cambridge, January.
- CLAD (2003), "Carta Iberoamericana de la Función Pública", Caracas, CLAD (Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; N° 9). Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, CLAD, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio.
- \_\_\_\_\_ (2005), "Informe final del Seminario Iberoamericano 'Nuevas Modalidades de Formación para Directivos Públicos'", Caracas, CLAD, <http://www.clad.org.ve/fulltext/0053600.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2006), "Código Iberoamericano de Buen Gobierno", Caracas, CLAD (Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; N° 14).
- Echebarría Ariznabarreta, 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.
- Gallo, James y Thompson, Paul (2000), "Goals, Measures and Beyond: in Search of Accountability in Federal HRM", en *Public Personnel Management*, Vol. 29 N° 2, Alexandria, Summer, pp. 237-247.
- Hall, Brian J. (2002), "Incentive Strategy within Organizations", Boston, Harvard Business School Publishing (HBS; N° N9-902-131).
- Heredia, Blanca (2002), "La economía política de la reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina: un marco de análisis", documento presentado en la Segunda Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública: La Reforma del Servicio Civil, BID. Diálogo Regional de Política, Washington, 4 y 5 de abril.
- Iacoviello, Mercedes (1997), "Administración de recursos humanos en organizaciones públicas: curso semipresencial", Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública.
- \_\_\_\_\_ (1999), "Una perspectiva política sobre la evaluación de gerentes en el Estado", en *Revista Venezolana de Gerencia*, Año 4 N° 8, Maracaibo, agosto, pp. 29-53.
- \_\_\_\_\_ (2007), "Más allá del bono por desempeño: políticas de recursos humanos para la gestión de resultados", documento presentado en el IV Congreso Argentino de Administración Pública "Sociedad, Gobierno y Administración": Construyendo el Estado Nación para el Crecimiento y la

- Equidad, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Buenos Aires, 22 al 25 de agosto.
- Iacoviello, Mercedes y Zuvanic, Laura (2006), “Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos en los Estados latinoamericanos”, en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Año 6 N° 7, Santa Fe.
- Kohn, Alfie (1993), “For Best Results, Forget the Bonus”, en *New York Times*, New York, October 17.
- Longo Martínez, Francisco (2004), *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica (Paidós Empresa; N° 102).
- Longo Martínez, Francisco y Gil Carbó, Eduard (2004), “La dirección pública como aprendizaje: una experiencia de diseño y evaluación de la formación en gerencia pública”, documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 al 5 de noviembre.
- Matus, Carlos (1987), “Planificación y gobierno”, en *Revista de la CEPAL*, N° 31, Santiago, abril.
- Milgrom, P. y Roberts, J. (1992), *Economics, Organization and Management*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Milkovich, G. y Boudreau, J. (1994), *Dirección y administración de recursos humanos: un enfoque de estrategia*, Irwin, McGraw-Hill. 6. ed.
- Moore, M. H. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press.
- Nickson, A. (2002), “Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 24, Caracas, octubre.
- Oszlak, Oscar (2003), “El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación actual y retos futuros”, en *Servicio civil: temas para un diálogo*, Koldo Echebarría Ariznabarreta (ed.), Washington, BID (Serie de Estudios Diálogo Regional de Política).
- \_\_\_\_\_ (2005), “La gestión pública en el gobierno federal norteamericano: ¿y por casa como andamos?”, documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 al 21 de octubre.
- Prats i Català, Joan (2002), “Del clientelismo al mérito en el empleo público: análisis de un cambio institucional”, en *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Año 2 N° 2, Santa Fe.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública*, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya, <http://www.iigov.org/biblioteca/bytheme.drt?thst=4&rety=1&pag=4>.
- Pulido, Noemí (2000), “El proceso de identificación de las necesidades prioritarias de capacitación gerencial en el sector público”, Caracas, CLAD (Documentos Debate: Estado Administración Pública y Sociedad; N° 5).
- \_\_\_\_\_ (2004), “Biografía socieducativa de la burocracia del 2000: el caso del Cuerpo de Administradores Gubernamentales”, Buenos Aires, FLACSO.
- Ulrich, Dave (1997), *Recursos humanos: champions*, Buenos Aires, Editorial Granica.
- Vroom, V. H. (1964), *Work and Motivation*, New York, Wiley.
- Waissbluth, M. (2003), “La insularidad en la gestión pública latinoamericana”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 27, Caracas, octubre.
- Watzlawick, P. ...[et al] (2004), *Cambio: formación y solución de los problemas humanos*, Buenos Aires, Editorial Herder.

## **Gestión pública tecnocrática, transparencia y rendición de cuentas: la percepción de los españoles acerca de la administración pública. Reflexiones extrapolables a las instituciones públicas de América Latina\***

**Carles Ramió Matas**

### **1. Introducción**

La gestión pública contemporánea está cada vez más tecnificada de la mano de nuevos instrumentos de gestión: agencialización, gerencialización, tercerización, tecnologías de la información y la comunicación, etc. Estas estrategias de innovación pueden facilitar el logro de servicios públicos más eficaces y más eficientes. Además, estos vectores de modernización requieren unos servidores públicos muy cualificados con importantes habilidades de carácter técnico en una dimensión gerencial, en una dimensión de gestores de redes (derivada del modelo de agencia y de la tercerización) y en una dimensión de dominio de las tecnologías de la información. Pero esta transformación tiene el peligro de generar instituciones públicas excesivamente técnicas, con valores empresariales y poco permeables a las sensibilidades de la sociedad. La tecnificación puede transformarse de un medio a un fin e incentivar una falta de comunicación y transparencia entre las instituciones públicas y el entorno social al que sirven. Por esta razón hay que diseñar un conjunto de estrategias que eviten esta deriva patológica. Algunas de estas estrategias serían: socializar a todos los empleados públicos en unos sólidos valores públicos, fomentar la ética pública y la lucha contra la corrupción, establecer sistemas de rendición de cuentas y de transparencia, fomentar mecanismos de participación ciudadana, etc. Precisamente, las tecnologías de la información y de la comunicación pueden ser un instrumento muy útil para lograr buena parte de estas estrategias. En síntesis, el objeto de este ensayo es hacer un repaso a los peligros actuales, posibles y potenciales, de alejamiento entre las instituciones públicas y la sociedad.

El objeto de este artículo es, además, presentar un conjunto de reflexiones en relación con la percepción que tienen los españoles sobre la administración pública en general, sobre los servicios públicos, y también, percepciones sobre determinados ámbitos sectoriales. Las fuentes de información utilizadas son algunos estudios académicos sobre esta temática y, especialmente, el análisis de las escasas encuestas que se han realizado en España sobre la materia: encuestas generales del CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas de la Administración del Estado), encuestas encargadas por la Xunta de Galicia, por la Generalitat de Catalunya, etc. También se utilizan los resultados de grupos de discusión sobre este tema que se han realizado en Madrid y en Valencia. Aunque el estudio se circunscribe a las percepciones sociales sobre las instituciones públicas de España, los análisis y reflexiones que se plantean son extrapolables a otros países, como por ejemplo a los países de América Latina. Al fin y al cabo, las tendencias de cambio y de modernización en la administración pública poseen una dimensión universal, así como la lógica de relación entre la ciudadanía y las instituciones públicas.

Por último, el documento plantea un conjunto de propuestas, en un plano normativo, orientadas a la mejora de las administraciones públicas como instituciones sólidas y potentes, que puedan aportar seguridad institucional y jurídica a los sistemas sociales y económicos, de modo que permitan favorecer el desarrollo económico y humano.

---

Recibido: 27-07-2007. Aceptado: 28-01-2008.

\* Versión revisada y ampliada 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.

## **2. El análisis: la percepción social de las administraciones y de los servicios públicos en España**

### **La relevancia de la percepción social de las administraciones públicas como fuente de legitimación**

El apoyo social a las instituciones y servicios públicos es un tema muy relevante. Se sostiene que la legitimidad de las administraciones públicas está en función de su nivel de eficacia y eficiencia en la prestación de servicios, y de cómo éstos se perciben. El tema todavía es más importante, ya que de la percepción social de las administraciones públicas dependen su legitimidad y supervivencia institucional real. Si las instituciones públicas no se hacen acreedoras de apoyo social pierden buena parte de sus externalidades positivas, ya que no son útiles para generar estímulos de seguridad institucional y jurídica en su entorno y, con ello, no logran generar el desarrollo económico ni el desarrollo humano que todos ansiamos. Además, la consolidación en la opinión pública de las administraciones públicas y de sus servicios tiene un impacto positivo en la legitimación social de una todavía incipiente democracia como sistema político.

Aunque el ejemplo es lejano en relación con la realidad española, es muy interesante analizar la actual situación de las agencias reguladoras en algunos países de América Latina (México, Brasil, Perú, República Dominicana, etc.). Estas agencias son recientes y exitosas en el sentido que han logrado elevados rendimientos institucionales, han conseguido impulsar modelos meritocráticos y profesionales para sus empleados, han diseñado arquitecturas organizativas y tecnológicas modernas, etc. Esta situación positiva contrasta con la actual condición de buena parte de estas agencias reguladoras, que están en peligro de extinción. Una de las principales razones de esta precariedad institucional es la pésima imagen que tienen estas agencias ante las opiniones públicas en sus respectivos países. La percepción de los ciudadanos acerca de estas agencias es muy negativa: instituciones clientelares, totalmente politizadas, capturadas por el regulador, etc. Justo la imagen contraria, en buena parte, a la realidad. La presión social es fuerte y está estimulando a los políticos a cancelar o cercenar una parte de la autonomía y de las competencias de unas agencias que representan un inédito caso de éxito administrativo en las instituciones públicas de América Latina.

En este sentido, las agencias reguladoras han sido fructíferas desde el punto de vista del diseño de su funcionamiento interno, pero, en cambio, han sido un fracaso rotundo en comunicación social. Su elitismo administrativo y la maximización de algunas prebendas corporativas han hecho descuidar su buena imagen ante la sociedad y ahora están en serio peligro de cara a su supervivencia institucional (Ramió, 2008).

Este ejemplo es una muestra de cómo unas beneméritas iniciativas de gestión pública tecnocrática, orientadas a la eficacia y a la eficiencia, se han distanciado de sus respectivas sociedades y, por ello, carecen de suficiente legitimidad institucional. En este sentido, las administraciones públicas deben impulsar, en paralelo a los incentivos eficientistas, iniciativas de transparencia y de rendición de cuentas, y combatir las tendencias de corte corporativo.

### **La percepción de los españoles ante las administraciones públicas en el contexto internacional**

El índice para comparar la percepción que tienen los habitantes de los distintos países de sus respectivas administraciones públicas es la “confianza en la Administración”. Este índice puede encontrarse en el *World Values Survey* (2007). Un primer dato de interés es que el índice de confianza de los ciudadanos de la mayoría de los países del mundo hacia sus administraciones públicas ha permanecido bastante constante en las últimas décadas. Esta evidencia empírica contrasta con la opinión de un buen número de especialistas que argumentan que cada vez es menor la confianza de los ciudadanos hacia sus administraciones públicas.

La confianza de los españoles en sus administraciones públicas alcanza el 41%, según el *World Values Survey*. Este porcentaje puede parecer bajo, pero en términos comparados no lo es, ya que casi coincide con países de su entorno como Alemania (39%), Finlandia (41%), Austria (42%), Bélgica

(46%), Francia (46%) o Suiza (46%). Para contextualizar, también son útiles los datos de los países con el mejor y el peor índice de confianza. En este sentido, los países con mejor índice de confianza en la administración son: Corea (67%), Turquía (60%) e Irlanda (59%). Los países con peor índice de confianza son: Grecia (15%), México (21%) y la República Checa (21%). Algunos países desarrollados muestran sorprendentes índices bastante bajos, como por ejemplo Japón (31%) e Italia (32%), explicables en ambos casos por la elevada corrupción de sus respectivas administraciones públicas.

Estos datos muestran algunas peculiares percepciones, como la elevada confianza que tienen los turcos en su administración pública. Pero hay también otras sorpresas; por ejemplo, Nueva Zelanda, cuna de la Nueva Gestión Pública, posee sólo un 29%. Este caso puede servirnos también como muestra de que no necesariamente las estrategias innovadoras en gestión pública van acompañadas de un amplio apoyo social.

### **La paradoja de la “burofobia” y de la “burofilia” de los españoles**

Un estudio de Eloísa del Pino (2004) llega a la conclusión, después del análisis de varias encuestas del CIS y de grupos de discusión, que los españoles tienen una percepción general negativa de las administraciones públicas. Según sus términos, los españoles son “burófobos”. Esta imagen negativa parece anclada en unos clichés propios del siglo XIX. El “vuelva usted mañana” de Larra y las cesantías de Galdós siguen presentes en el imaginario social sobre las instituciones públicas y sus parámetros de actuación.

Esta negativa percepción general tiene un impacto negativo sobre los funcionarios, en especial sobre los empleados públicos no vinculados a profesiones con identidad propia (como por ejemplo médicos, profesores, bomberos, etc.). Es decir, hay una valoración general negativa hacia los funcionarios y hacia el resto de trabajadores públicos. Evidentemente esta situación genera en una parte del funcionariado una baja estima, pérdida de estatus y desmotivación. Estos síntomas no son menores ya que se produce una falta de implicación de los empleados públicos con las políticas públicas que impulsan, y se resiente, en un nivel objetivo, la calidad de los servicios públicos, y en un nivel subjetivo, la empatía entre ciudadanos y servidores públicos.

Las razones de esta percepción negativa general de las administraciones públicas son complejas:

- Siguen presentes injustos clichés propios del siglo XIX que nada tienen que ver con la realidad de las administraciones públicas españolas del siglo XXI.

- Los casos de corrupción política (presentes en España pero excesivamente magnificados por los medios de comunicación) generan una mala imagen a las instituciones públicas. La mala imagen de la política y de los políticos invade el espacio administrativo profesional. Se sobreentiende que un profesional que trabaja bajo las órdenes de corruptos es también corrupto, o bien tiene un perfil profesional y personal muy endeble.

- La cultura política precaria de una parte de la clase política del país no ha respetado ni defendido la imagen de las instituciones públicas. En ocasiones, para superar las presiones sobre la esfera política se ha puesto en el disparadero de la crítica social a los aparatos administrativos y sus empleados.

- Existen unas instituciones públicas que dan servicios a una multitud de ciudadanos que funcionan de forma muy precaria y con décadas de retraso en términos de gestión pública y de *servucción*. Ejemplos de estas instituciones son la administración de justicia en general, el registro civil, etc. No son muchos los ámbitos que están en esta situación pero tienen un impacto tremendo en la imagen general de las administraciones públicas.

En síntesis, si la ciudadanía española es “burófoba” tiene sus razones. Las percepciones sociales hacia las instituciones públicas pueden ser excesivamente injustas pero nunca caprichosas o aleatorias. Es, por lo tanto, importante combatir las disfunciones del ámbito público que generan una mala imagen social.

En contraposición con el diagnóstico anterior, los españoles muestran una positiva valoración de las organizaciones, los servicios y los empleados públicos con los que han mantenido un contacto directo por razón de recepción de un servicio público. Es decir, cuando se pregunta a los españoles sobre unidades administrativas y servicios públicos con los que han mantenido un contacto reciente, éstos se transforman en “burófilos”, unos entusiastas de las administraciones públicas, de los servicios públicos y de sus empleados públicos. Las razones para esta positiva valoración pueden ser:

- En España, en términos generales, se prestan servicios públicos de calidad. En este sentido, la calidad de los servicios públicos es igual o superior al de los países desarrollados del entorno.
- Las administraciones públicas, y en la cabeza las administraciones locales, llevan años cuidando no sólo la calidad intrínseca de sus servicios, sino también los elementos explícitos, de imagen, de *servucción* que acompañan a los servicios (buena imagen corporativa de los edificios públicos, elevadas capacidades de empatía de los empleados públicos hacia los ciudadanos, etc.).
- Las campañas sectoriales de *marketing* institucional impulsadas por muchas administraciones públicas.
  - Los avanzados sistemas multicanal de atención ciudadana.
  - El impulso decidido de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación.
  - La juventud de una parte importante de los empleados públicos de las administraciones subestatales que han neutralizado, con su dedicación y entusiasmo, las carencias de las arquitecturas institucionales y las disfunciones de los mecanismos de gestión.

En definitiva, la ciudadanía, a pesar de poseer unas imágenes generales negativas derivadas de tendencias históricas y estructurales del marco político e institucional, sabe apreciar la buena calidad de los servicios públicos y la profesionalidad y la capacidad de entrega de los funcionarios cuando esto se produce.

### **El contraste entre la percepción social de las administraciones públicas en España en relación con los países de su entorno**

En los países desarrollados del entorno, la lógica de la percepción social de las administraciones públicas es justo la inversa que en España. En este sentido, la percepción general y abstracta de sus respectivas administraciones es positiva, pero, en cambio, su percepción concreta sobre las unidades administrativas y los servicios con los que los ciudadanos han mantenido una relación directa es negativa. Este modelo de opinión pública puede explicarse mediante los siguientes argumentos:

- Se trata de países con una cultura cívica sólida en los que se reconoce la importancia de las instituciones públicas, y por esta razón se mantiene una percepción de reverencial respeto.
- Se trata de países con instituciones públicas fuertes que llevan varias décadas instaladas en la modernidad, en el marco de un contexto democrático.
  - Existe en estos países una cultura política más sólida que no involucra en sus crisis a las instituciones públicas, que suelen quedar al margen de las luchas y patologías políticas.
  - Son países que están en una situación de madurez y de una cierta decadencia del Estado de bienestar, que implica un declive de las capacidades institucionales de sus entramados organizativos y llegan a prestar servicios públicos de baja calidad.
  - Los ciudadanos de estos países son unos consumidores muy maduros de servicios públicos, con altas expectativas, que generan una enorme exigencia de calidad hacia los servicios públicos que consumen.

Esta disparidad de percepciones sociales entre España y los países desarrollados de su entorno motivan algunas reflexiones. Por una parte, la constatación de que en España -y en los países de América Latina, a pesar de su distancia y diferencias- no existe todavía una suficiente cultura política y social que permita que las instituciones públicas gocen de una estructural y sólida confianza y legitimidad social. Por otra parte, la gran oportunidad que tienen los países que están inmersos en

procesos de crecimiento y de ampliación de sus servicios públicos (como es el caso de España y los países de América Latina, cada uno en su propia situación) en lograr día a día, por la vía de una mayor eficacia, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, un dinámico apoyo social que los países desarrollados y maduros van perdiendo por el cansancio y la madurez. Posteriormente, el reto de futuro, más cercano o lejano, será el de consolidar y de mantener en el tiempo este apoyo de la sociedad sin acusar el desgaste derivado de la madurez y de un estancamiento en las dinámicas de crecimiento en la prestación de servicios públicos.

### **Las distintas percepciones de las administraciones públicas en el contexto de un gobierno multinivel**

Los ciudadanos, en general, perciben de forma más positiva las administraciones públicas que tienen físicamente más próximas. De este modo, las percepciones positivas más altas están vinculadas en España a las administraciones locales; le siguen las Comunidades Autónomas. Finalmente, las percepciones más bajas son para la Administración General del Estado (administración central). Estas diferentes percepciones pueden explicarse por los siguientes motivos:

- Se ha argumentado antes que los ciudadanos suelen tener una percepción negativa a nivel abstracto y, en cambio, percepciones positivas a nivel concreto. Ante esta forma social de razonar es lógico que las administraciones más cercanas y más prestadoras de servicios (administraciones locales y autonómicas) sean las mejor valoradas, y la administración más alejada (la Administración General del Estado), con competencias difusas como la regulación o la macroeconomía, sea la peor valorada.

- La Administración General del Estado mantiene un tipo de servicios y relaciones con los ciudadanos que estimula valoraciones poco positivas por distintas razones: agencia tributaria, tráfico, administración de justicia, correos, administración penitenciaria, etc. Por otra parte, ámbitos clave del Estado quedan, además de difusos, muy lejanos a los ciudadanos, como por ejemplo: fuerzas armadas, servicio exterior, etc.

De todos modos, hay que destacar que en los últimos años se percibe la tendencia a que algunas Comunidades Autónomas son tan bien valoradas (y en ocasiones incluso mejor valoradas) como la administración local. La tendencia a una similar valoración entre el nivel autonómico y el nivel local es fácil de explicar:

- Las administraciones autonómicas son fundamentalmente prestadoras de servicios.
- Algunas Comunidades Autónomas han invadido el espacio local natural de prestación de servicios; tal es el caso de los servicios sociales.
- Existen muchas Comunidades Autónomas de reducidas dimensiones que los ciudadanos perciben como si fueran administraciones locales.
- Las Comunidades Autónomas están alcanzando, después de cerca de 30 años de expansión, una madurez institucional cada vez más elevada.

Estas percepciones son difícilmente extrapolables a otros países debido a la perturbación que genera la originalidad del modelo autonómico español. A nivel internacional, la percepción de las administraciones en un contexto multinivel es mucho más variada y compleja en función del modelo de descentralización y de las capacidades organizativas de las instituciones protagonistas de la descentralización, así como de la calidad de los servicios que prestan. En este sentido, la valoración positiva o negativa de los servicios de las administraciones físicamente más próximas a la ciudadanía supone un indicador fundamental de evaluación relacionado con el nivel de éxito del proceso de descentralización.

### **Las asimetrías en las percepciones sociales de los distintos tipos de servicios públicos y de profesionales al servicio de las administraciones públicas**

Los ámbitos y servicios de las administraciones públicas están sujetos a una percepción social muy diferente. En este sentido, los ámbitos administrativos y servicios públicos mejor valorados en España por los ciudadanos son los de sanidad, servicios sociales y educación. Por otro lado, los peor valorados por los ciudadanos son los de vivienda y seguridad.

Además, los distintos perfiles profesionales que trabajan en las administraciones públicas proyectan unas imágenes muy diferentes. Por una parte, los colectivos de empleados públicos mejor valorados son: bomberos (con un índice de confianza de un 90%), personal de enfermería, médicos, cuerpos de seguridad del Estado o autonómicos, profesorado (de primaria hasta universitaria) y asistentes sociales. Por otra parte, los colectivos de empleados públicos peor valorados son: personal de la administración de justicia, personal de las instituciones penitenciarias y personal de “ventanilla” (personal de contacto burocrático entre la ciudadanía y la administración, que sólo acredita un índice de confianza del 26%).

De estas constataciones empíricas sobre la percepción social acerca de los servicios y profesionales públicos, la conclusión es que la ciudadanía percibe de forma más positiva los servicios y empleados que son más tangibles (bomberos y extinción de incendios, médicos; personal de enfermería y curación de disfunciones físicas; policías y seguridad). Además influye favorablemente el factor riesgo y los comportamientos que socialmente relacionan la gestión con los peligros vinculados a la seguridad y a la salud de la ciudadanía. En cambio, el resto de las políticas, servicios y profesionales públicos son percibidos de forma abúlica por la sociedad. No hay heroicidad social, por eficaz que sea, en la gestión de expedientes administrativos, en la regulación, etc. Estas asimetrías son injustificadas pero comprensibles, consustanciales a las percepciones sociales: donde no hay “héroes” hay una dolorosa indiferencia social.

Asimismo, es interesante observar cómo la percepción social de los ámbitos administrativos que más se han modernizado por la vía de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (por ejemplo la Administración Tributaria, la Tesorería General de la Seguridad Social o la Dirección General de Tráfico) es muy positiva. Todo parece indicar que la sociedad apoya las experiencias concretas de innovación, que la literatura denomina “islas de excelencia”.

### **Desmintiendo mitos: la valoración de los funcionarios, más positiva que negativa**

En primer lugar, hay que señalar que, a pesar de lo dicho en un apartado anterior, no es cierto que los empleados públicos tengan en España una mala imagen:

- El 41% de los españoles considera que tienen mejor imagen que los empleados del sector privado.
- El 27% no percibe diferencias de imagen entre los empleados del sector público y los empleados del sector privado.
- Sólo el 22% considera que la imagen de los trabajadores públicos es peor que la imagen de los trabajadores del ámbito privado.
- Los ciudadanos consecuentes con esta percepción positiva afirman en un 50% que desean que sus hijos sean funcionarios en lugar de empleados por cuenta ajena o empresarios. El motivo principal, evidentemente, es la seguridad vitalicia en el puesto de trabajo que se deriva de un modelo consolidado de función pública.

Igualmente, hay un conjunto de “leyendas urbanas” sobre la percepción social de los empleados públicos que las encuestas matizan e incluso contradicen. Por ejemplo:

- El 80% de los ciudadanos considera justo que los funcionarios tengan un puesto de trabajo vitalicio que los defienda de la vulnerabilidad derivada de los cambios políticos.
- Únicamente el 33% de la población estima que hay un exceso de empleados públicos.

- El 60% de los ciudadanos confía en los empleados públicos (en contra del 21% que manifiesta poca confianza).
- El 60% considera que los empleados públicos están bien pagados (también considera que no están excesivamente retribuidos).
- La peor valoración está vinculada a la pregunta sobre si el acceso al empleo público se hace bajo los principios de igualdad, capacidad y mérito: sólo el 33% lo cree.

En este sentido, no deja de sorprender cómo atinan los ciudadanos sobre la realidad de nuestras administraciones públicas. Es una muestra más de que las percepciones sociales, a nivel subjetivo o estadístico, identifican muy bien los puntos fuertes y débiles de las instituciones públicas. Por ejemplo, reconocen la capacidad profesional y de entrega de los empleados públicos, pero se muestran desconfiados de los mecanismos de selección meritocrática de los servidores públicos. Cualquier analista académico de instituciones públicas llega a la misma conclusión sobre la realidad de las administraciones públicas de España. Es decir, no hay un divorcio entre la realidad, siempre compleja y poliédrica, y la percepción social que suele falsamente vincularse con la epidermis y no con la sustancia.

### **Las percepciones sociales sobre los modelos de gestión de las administraciones públicas**

Este punto es nuclear para los argumentos centrales sobre los que se edifica el presente artículo. Para empezar, los ciudadanos, ante la pregunta sobre si las organizaciones privadas son más eficaces y eficientes que las organizaciones públicas, se posicionan a favor de las organizaciones privadas.

Otra cuestión relevante es cuando se les interroga sobre la necesidad de que las administraciones públicas gestionen utilizando herramientas de gestión privada. La respuesta es afirmativa. Es decir, parece ser que los ciudadanos apoyan las transformaciones que algunas administraciones públicas están haciendo de la mano de la Nueva Gestión Pública: agencialización, gerencialización, reingeniería, planes de calidad, ISO, etc.

Esta percepción debe producir alegría en tecnócratas, escuelas de negocios e innovadores superficiales de la gestión pública. La ciudadanía lo avala, y es cierto, pero con unos matices de amplio calado que llegan a desmentir, en parte, estos argumentos.

En este sentido, otro aspecto fundamental es el posicionamiento de la ciudadanía ante la pregunta de si para prestar servicios públicos es mejor que lo haga la iniciativa privada o directamente las administraciones públicas. A priori, parecería lógico, a tenor de las percepciones anteriores, que se decantaran por la gestión privada de los servicios públicos (externalización o tercerización). La sorpresa es que la respuesta de la ciudadanía es contundente en sentido contrario: los servicios públicos deben ser prestados por las propias administraciones públicas. Ante la pregunta de por qué defienden esta opción, la respuesta es: “para que no existan problemas de equidad”. Este posicionamiento deja con escasa legitimidad social la expansiva y asilvestrada proliferación de organizaciones privadas, con ánimo y sin ánimo de lucro, en la prestación de servicios públicos. En síntesis, la tercerización, muy amplia y profunda en España, que están impulsando muchas administraciones públicas está socialmente cuestionada.

Como conclusión, hay que resaltar que la ciudadanía es exigente y demanda eficacia y eficiencia de los servicios públicos. Esta percepción es obvia, pero no significa la legitimación de una “empresarialización” de las políticas y de los servicios públicos. La ciudadanía está preñada de matices: eficacia y eficiencia sí, pero sin poner en cuestión principios públicos como, por ejemplo, la equidad en la prestación de los servicios; tecnocracia sí, pero no a costa de los valores públicos.

### **La percepción ciudadana de las administraciones públicas por edad, género y extracción social**

Existen diferencias en la percepción de los ciudadanos acerca de las administraciones públicas en función de la edad, del género y de la extracción social. Estas diferencias existen pero no son

espectacularmente relevantes. Las distintas percepciones son:

- Por edad: el colectivo más crítico es el que comprende el intervalo de edad entre los 35 a 44 años. Los colectivos con mejor percepción son los mayores de 60 años y los más jóvenes (intervalo de edad de 16 a 24 años).
- Por género: las mujeres se muestran un poco más críticas que los hombres.
- Por extracción social: el colectivo con mejor posición profesional y con estudios universitarios es el que se muestra más crítico con las administraciones públicas. El colectivo más positivo es el que ocupa una baja posición profesional y posee estudios primarios.

Estas percepciones son lógicas y consecuentes si las vinculamos con las expectativas, con el nivel de necesidades públicas en función de la edad y con las cargas de financiar los servicios públicos. De esta manera, el colectivo social que en la pirámide de edad es más crítico se corresponde con el perfil demográfico (entre 35 y 44 años) que más financia los servicios públicos y, a la vez, que en menor medida los requiere. Se trata de un colectivo que sustenta con su esfuerzo buena parte del bienestar de la sociedad. Es normal que este colectivo sea crítico si hace un cálculo racional de carácter coyuntural y extra temporal entre lo que aporta y lo que recibe. No deja éste de ser un síntoma de una aproximación coherente a un Estado que tiende al bienestar, en el que los colectivos sociales más inmaduros y más maduros, que son los más desprotegidos, están satisfechos con las prestaciones públicas. La calidad y la profundidad de los servicios públicos no pueden ser percibidas de forma igualitaria en función de la edad.

En cambio, es más significativo que las mujeres sean más críticas que los hombres en relación con la calidad de los servicios públicos. Este es un indicador demográfico mucho más sensible ya que las mujeres son, por razones sociales, las que tienen mayor relación con los servicios públicos. En este sentido, hay que tener en cuenta de manera más relevante la percepción de las mujeres, que con hijos en edades infantiles, son el colectivo que más uso hace de las políticas de bienestar de las instituciones públicas.

### **El impacto de las campañas de *marketing* institucional y de los esfuerzos en la mejora de los sistemas de *servucción***

La inversión en *marketing* institucional y en pulir al máximo los elementos del *front office* de relación directa con los ciudadanos suele dar muy buenos resultados. Existe la evidencia empírica sobre el apoyo social a las administraciones públicas que impulsan estas estrategias. De hecho, administraciones públicas similares, tanto en su calidad organizativa como en la calidad de los servicios públicos que prestan, muestran diferencias en la percepción ciudadana a favor de aquellas que han invertido en estas estrategias. No hay ningún problema, más bien al contrario, en invertir en mejorar el *front office* y en *marketing* institucional de las administraciones públicas. En cambio, sí que puede generar problemas de ética pública el impulsar fuertes o exageradas campañas de *marketing* institucional, que carecen de contenidos en relación con la calidad de los servicios, a pesar de su elevado rendimiento de carácter social.

### **Los mecanismos para detectar las percepciones sociales de los servicios públicos**

Las encuestas parecen ser el mejor mecanismo para detectar las percepciones de los ciudadanos sobre el funcionamiento de las administraciones públicas. Si bien esto es cierto, hay que enfatizar la ambigüedad de buena parte de los resultados de estas encuestas y la dificultad para su interpretación.

Por esta razón es importante recordar que existen otros mecanismos en manos de las administraciones públicas para pulsar la opinión de sus ciudadanos. Por ejemplo, las quejas que presentan ante los servicios de reclamaciones o ante los puntos directos, telefónicos o cibernéticos, de atención al público son una importante fuente de información. La mayoría de las administraciones públicas posee estos servicios y estimula el derecho a reclamar de los ciudadanos, pero no es extraño

que estas mismas administraciones públicas desprecien buena parte de estas informaciones al no sistematizarlas ni analizarlas. Las reclamaciones son un magnífico termómetro sobre la satisfacción o insatisfacción de los ciudadanos ante las administraciones públicas, y un aliciente a una gestión de carácter transversal. Se han dado casos de administraciones locales que recibieron informaciones contradictorias sobre la satisfacción de sus ciudadanos respecto a los servicios públicos: en las encuestas, las valoraciones eran positivas, pero, en cambio, las reclamaciones se incrementaban de forma exponencial y cada vez eran más críticas. Ante esta paradoja suele dominar la lógica de la autocomplacencia y tomar como indicador fundamental las encuestas. El resultado de esta opción ha sido que en la mayoría de estas administraciones el equipo de gobierno acabó perdiendo las elecciones al cabo de unos años, a pesar de que hasta las últimas encuestas ¡seguían siendo positivas!

### **La elevada consistencia de la percepción social de las administraciones públicas**

En cualquier caso, cabe destacar la elevada consistencia de la percepción de los ciudadanos acerca de las administraciones públicas en España. De hecho, dejando de lado la patología de la “burofobia” de carácter histórica y antropológica, el resto de las percepciones son muy consistentes. Son percepciones maduras que reflejan una cultura social propia de un país desarrollado. Veamos algunos ejemplos de estas consistencias:

- Los ciudadanos están satisfechos con la mayoría de los servicios públicos que reciben y, por lo tanto, es lógico que las administraciones subestatales sean las mejor valoradas.
- Al estar satisfechos con los servicios que reciben es lógico que tengan mejor percepción de los servicios públicos de masas: sanidad, educación y servicios sociales. También es consistente que los colectivos profesionales mejor valorados sean el personal sanitario, el profesorado y los asistentes sociales.
- Muestran una gran madurez al defender la independencia de los funcionarios respecto del poder político y que, por ende, comprendan que el principal mecanismo es la estabilidad en el puesto de los empleados públicos.
- Atinan con la evidencia empírica al mostrarse poco convencidos que el acceso al empleo público se haga siempre respetando los principios de igualdad, capacidad y mérito.
- Demuestran criterio al optar por servicios públicos prestados por las propias administraciones para evitar problemas de equidad en el acceso a los servicios y, por lo tanto, relativizan algunos modelos extremos de tercerización.
- El índice internacional de 41% de confianza en sus administraciones públicas posiciona a la sociedad española en un punto intermedio entre los países desarrollados, y en una posición equivalente a países del entorno europeo como Alemania, Austria o Finlandia.

En definitiva, la sociedad española percibe los puntos fuertes y débiles de las políticas y servicios públicos de sus administraciones públicas, a pesar de las superficiales y aparentes contradicciones, en una dimensión e intensidad equivalentes a la evaluación que puedan hacer los analistas académicos. En este sentido, hay que valorar sin matices la coincidencia entre las percepciones sociales con las evaluaciones de los profesionales sobre la evolución de los servicios públicos.

### **3. Las propuestas: percepción de los españoles y transparencia y rendición de cuentas de las administraciones públicas**

Los doce elementos analizados en el apartado anterior generan un conjunto de luces y sombras sobre el nivel de transparencia y de rendición de cuentas de las administraciones públicas españolas. En este último apartado, de carácter normativo, se propone un conjunto de estrategias para reforzar la dimensión institucional de las administraciones públicas, con el fin de contribuir a su mayor legitimación social. El objetivo no es únicamente lograr organizaciones públicas eficaces y eficientes en la definición de políticas y en la prestación de servicios públicos, sino conseguir también edificar

unas instituciones públicas potentes, sólidas y fiables, que aporten seguridad institucional y jurídica al sistema social y al sistema económico para contribuir al desarrollo económico y humano.

1) *Utilizar unas lentes institucionales y no únicamente unas lentes de gestión pública tecnocrática.* En la mayoría de las administraciones públicas se concede una excesiva importancia al *management* y a los planteamientos tecnocráticos, sin tener en cuenta que son sólo instrumentos que sirven para mejorar determinados ámbitos de gestión (aunque no todos), pero que no son capaces de solucionar todos los grandes retos que afrontan las instituciones públicas. El *management* público puede procurar eficacia y eficiencia en la provisión de bienes públicos divisibles a “clientes” individualizados. Esto es importante, pero el *management* público por sí mismo no genera -y en ocasiones logra todo lo contrario- un sistema público con seguridad jurídica y con confianza, y con ello proveer la eficiencia general del mercado público y contribuir a generar eficiencia al mercado privado.

De este modo, es apropiado utilizar en los procesos de reforma de las administraciones públicas, lentes de gestión tecnocráticas para lograr a nivel operativo una mayor eficacia y eficiencia de las organizaciones públicas. Pero estas lentes de carácter instrumental son insuficientes si no se utilizan también, en paralelo, unas lentes de carácter más institucional y político. El objetivo más importante para las instituciones públicas es lograr estabilidad y solidez para hacer frente a las incertidumbres que provienen del sistema político. En Europa y en América Latina, la mayoría de los sistemas políticos son inestables y requieren de unas instituciones públicas profesionalizadas y sólidas que logren mitigar, en la medida de lo posible, las continuas crisis de carácter político. Las lentes institucionales observan las instituciones públicas y el sistema político que configuran el contexto, como un conjunto de normas, reglas y valores que hay que preservar. En cambio, las lentes de gestión tecnocráticas carecen de esta amplitud de visión institucional y, por sí mismas, no logran fortalecer sino más bien debilitar la institucionalidad de las administraciones públicas.

Una administración pública que quiera lograr legitimidad social y económica deberá combinar las lentes institucionales, que aportan fortaleza institucional a las políticas públicas, con las lentes de *management*, mucho más modestas pero también necesarias, que aportan eficacia y eficiencia organizativa en la provisión de servicios públicos.

2) *Reforzar la cultura política de los partidos y de sus líderes haciendo pedagogía de los valores públicos.* Hay que potenciar la cultura política de los partidos y de los líderes políticos que dirigen las administraciones públicas. Los operadores políticos deberían tener conciencia que las instituciones administrativas deben ser respetadas y blindarlas de las luchas políticas. Hasta ahora, el descrédito de algunas actividades políticas (corrupción urbanística en algunos ayuntamientos, por ejemplo) ha impactado más en las instituciones públicas que en los propios actores políticos, quienes se han parapetado detrás de estas instituciones. Desde un punto de vista de ética política y de ética pública, estos tipos de conductas requieren ser erradicadas de plano.

Los partidos políticos del país deberían hacer un pacto de Estado y un pacto social, con la intervención de distintos estamentos económicos y sociales, para definir unos valores e ideología institucional específica para sus administraciones públicas. Implantar un servicio civil de carrera es un paso absolutamente imprescindible para conseguir unas administraciones con valores públicos neutrales y eficaces. Los funcionarios de alto nivel deben diseñar planes de selección, formación y socialización acordes con los valores e ideología organizativa previamente definida. Una primera fase de formación es transmitir a los cargos electos, a los puestos de confianza política y a los directivos públicos profesionales los nuevos valores e ideología. Los políticos y los directivos públicos representan el mayor canal de divulgación cultural en las organizaciones públicas. En este sentido, deben definirse códigos deontológicos genéricos pero que puedan tener un carácter aplicable.

Las administraciones públicas españolas (y si es el caso, las de otros países) deberían diseñar un plan de comunicación pedagógica a la ciudadanía acerca del valor que aporta el sector público y los servicios públicos que presta para lograr, de forma incremental, superar la “burofobia” de los

españoles. Es importante corregir esta imagen negativa, que tiene una falta de sintonía total con la calidad real de las administraciones españolas.

3) *Implantar reformas administrativas posibilistas, creando “islas de excelencia”*. Para alcanzar mayor fortaleza institucional en las instituciones políticas y administrativas (de España, y también de la mayoría de los países de América Latina) se ha optado por impulsar procesos de reformas generales y globales a nivel de Estados (por ejemplo, para profesionalizar el empleo público se han formulado leyes y sistemas generales de impulso del servicio civil de carrera) (Spink, 1997; Oszlak, 2001; Bresser Pereira, 2001; Sulbrandt, 2002; Longo, 2004). Estas estrategias generales y macro han fracasado en las tres oleadas de reforma administrativa, tanto en los países de Europa (Gran Bretaña representaría la excepción a la regla) como en los de América Latina. Todos los indicios parecen confirmar que los actuales procesos de reforma global también están fracasando (final de la tercera oleada o principio de una cuarta oleada de reforma) (Ramíó y Salvador, 2005).

Una alternativa a los procesos macro y generales de reforma consiste en impulsar mejoras institucionales en ámbitos clave de los complejos institucionales en países como España y, en mayor medida, en los países de América Latina (básicamente en el sector económico: bancos centrales, unidades de recaudación de impuestos, aduanas, comercio exterior, entidades reguladoras; y fuera del ámbito económico: administración de justicia y servicios diplomáticos) (Wise, 2003; Pollitt y Bouckaert, 2004; Flinders, 2004; Jordana y Levi-Faur, 2004). Esta alternativa ha sido objeto de múltiples críticas por las corrientes académicas mayoritarias, ya que consideran que estos enclaves de excelencia no se reproducen ni se difunden. Operan, siguen argumentando, como entidades aisladas que sucumben en lógicas entrópicas de carácter elitista y corporativo, y generan externalidades negativas en el sistema. Se perciben más como quistes que no aportan fortaleza institucional al sistema general. Esta corriente mayoritaria, ante el fracaso de estas iniciativas concretas de innovación, siguen proponiendo estrategias globales de reforma.

En cambio, en nuestra opinión, las islas de excelencia institucional se difunden, y existe una positiva lógica de transferencia entre estos enclaves institucionales y una parte del entorno institucional de cada país.

Incentivar enclaves institucionales fuertes y de excelencia favorece un proceso incremental de fortaleza institucional en el resto de las instituciones públicas de los respectivos países. De forma paulatina se va transformando la cultura política y administrativa, se va consolidando una profesionalización del empleo público y va perdiendo espacio el modelo clientelar.

4) *Lograr que las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) aporten valor a la gestión pública de carácter relacional*. Las TIC son, en sí mismas, un reto para las administraciones públicas españolas, así como para las de los países de América Latina, ya que con determinadas concepciones y metodologías el impacto de futuro puede ser contraproducente y maximizar las externalidades negativas.

Hasta el momento, la literatura especializada anuncia preocupaciones en relación con el impacto interno de las TIC en las administraciones públicas en procesos tales como la mejora de procedimientos, la reducción de efectivos de personal, de costes, etc. Temas que son relevantes pero que perciben la situación de forma “eficientista” y anticuada. En el presente, y más aun en el futuro, en el que las administraciones públicas van a tener un tamaño reducido debido a que la prestación de los servicios será gestionada por una red de organizaciones públicas y privadas, hay que pensar en el potencial impacto de las TIC no en clave intraorganizativa sino interorganizativa.

En este sentido, las TIC deberían ser el instrumento tecnológico básico que permita el control y la evaluación de la red de organizaciones prestadoras de servicios públicos, mediante sistemas de control sobre el proceso de producción de servicios, sobre los resultados, etc. Estas TIC deberían conseguir y sistematizar la información necesaria para planificar y coordinar estas redes organizativas. Las TIC vinculadas a la gestión en red pueden implementarse con diferentes mecanismos; por ejemplo, pueden

permitir que la administración pública matriz esté conectada con las *intranets* de todas las organizaciones públicas y privadas que configuran su red prestacional, y que ello permita obtener información en línea de los procesos, la organización interna y los resultados de la producción de los servicios públicos tercerizados.

Se puede pensar también en mecanismos de doble sentido, donde los órganos externalizados introduzcan información en la *intranet* de la administración matriz, enfatizando que ésta pueda introducirse en cualquier momento, en términos de gestión y de auditoría, y también en las *intranets* de cada una de las organizaciones que configuran la red.

El modelo de administración relacional implica flexibilidad institucional y complejas relaciones entre el sector público y el mercado. Ambos factores contribuyen a elevar la permeabilidad de las administraciones públicas al indeseable fenómeno de la corrupción. En este sentido, debería pensarse en la utilidad de las TIC como instrumentos de control que evitaren o, en su caso, detectaran rápidamente las conductas corruptas, pero sin generar tendencias burocráticas paralizadoras. Las TIC deberían facilitar el acceso automatizado a muchas fuentes de información que, cruzadas y sistematizadas, permitan detectar los comportamientos espurios. Además, el hecho de que exista esta intencionalidad en relación con las TIC generaría un clima de control y de temor, que evitaría de entrada una parte importante de los comportamientos delictivos.

Para que esta función de control sea posible, el diseño y la gestión de las TIC deberían ser una responsabilidad de las instancias centrales y de un colectivo de profesionales que no esté expuesto a los incentivos de la corrupción.

Finalmente, habría que pensar en nuevos perfiles profesionales, ya que hacen falta al menos dos nuevos roles que deberían estar vinculados a un sistema de profesionalización del empleo público, pues forman parte del núcleo de las administraciones públicas. Los nuevos perfiles profesionales necesarios para afrontar con éxito la gestión de una administración relacional que incorpore las TIC son:

a) *Gestores de redes tecnológicas*: tecnólogos, ingenieros, etc., especializados en diseñar y gestionar directamente las TIC.

b) *Gestores de redes* (planificación, coordinación, control y evaluación) que tengan también conocimientos como usuarios avanzados en temas tecnológicos. Los gestores de redes son empleados de línea con distintas especialidades en la gestión pública (por ejemplo, servicios sociales, sanitarios, etc.), pero que no requieren las habilidades clásicas vinculadas a la gestión directa (dirección de personal, organización, gestión de recursos, etc.) sino que necesitan habilidades en dirección y gestión de redes de organizaciones que prestan directamente los servicios públicos. Además, deben poseer conocimientos de las TIC, ya que éstas se configuran como los instrumentos clave para la gestión de las redes.

Ambos perfiles profesionales son básicos para la sostenibilidad institucional de las administraciones públicas y deben formar parte de un sistema de profesionalización del empleo público en su respectiva administración, de manera que confiera seguridad laboral e incentivos económicos suficientes para estimular la estabilidad.

5) *Asignar valor político y ética pública a las TIC*. La agenda de la Sociedad de la Información no debería ser impuesta por los tecnólogos. No hay que aprovechar esta situación para tecnocratizar todavía más la gestión pública. Las relaciones con los ciudadanos, las relaciones con los agentes privados, una nueva conceptualización del interés general, la universalidad de los servicios tecnológicos, etc., todos estos elementos no son técnicos sino políticos y lo deben decidir y definir los políticos.

El problema reside en que los políticos, como muchos otros perfiles profesionales, están acomplejados y fascinados por los avances tecnológicos, sobre los que desconocen sus contenidos y potencialidades (en Estados Unidos, sólo el 7% de los legisladores tienen conocimientos sobre Tecnologías de la Información y la Comunicación), y, por esta razón, ceden la agenda de las TIC a los tecnólogos, muchos de ellos externos a los aparatos públicos.

Es imprescindible que la dirección política establezca objetivos claros en relación con la prestación de servicios electrónicos. Es decir, debe existir una dirección fuerte, con autoridad, con capacidad para establecer responsabilidades claras, estimular la generación de un consenso y con la habilidad y capacidad para ir adaptando el proyecto a los nuevos problemas socioeconómicos. Quizás, a nivel más concreto, debería haber en los gabinetes presidenciales, de las alcaldías, de los ministros, etc., asesores tecnológicos pero con una vocación y una intencionalidad política de prestar apoyo a los responsables políticos.

Las TIC pueden multiplicar, desde una vertiente tecnocrática, los valores y la ética empresarial en el sector público, reforzando de esta forma el impacto a favor de una cultura empresarial impulsada desde hace años por la Nueva Gestión Pública. En este sentido, se puede percibir una estrategia sutil de aprender y copiar del sector privado sus eficaces estrategias de aumento de la competitividad (*e-business* y *e-commerce*). Podemos estar de acuerdo en aprender de técnicas y estrategias del sector privado, tal y como dicen López y Leal (2002): “muchos de los logros alcanzados por las empresas privadas son respuestas a problemas semejantes a los planteados actualmente a las Administraciones Públicas. Esta coincidencia estimula a analizar en qué medida las soluciones adoptadas en el sector privado pueden servir al proceso de modernización de las Administraciones Públicas”. Pero tenemos que ser muy cuidadosos en no transferir también los valores empresariales. En este sentido, es necesario incorporar la ética pública dentro de las nuevas preocupaciones que hay que tener para garantizar que el desarrollo de las estrategias de *e-administración* no sean fuente de exclusión social ni de pérdida de la privacidad de los ciudadanos, y se parta del principio de respeto y fomento a la libertad de información y de prevención ante cualquier mal uso de estas tecnologías.

6) *Diseñar planes institucionales de comunicación.* La mayoría de las administraciones públicas, organismos públicos, agencias, empresas públicas y consorcios deberían diseñar planes de comunicación social que, bajo los prismas de la transparencia y la rendición de cuentas, transmitieran a los ciudadanos sus objetivos, los resultados alcanzados y sus sistemas internos de gestión (política de reclutamiento de sus efectivos, intensidad en el uso de la externalización o tercerización de sus servicios, utilización de las TIC, etc.). No se trata de realizar campañas de propaganda institucional sino de explicar, bajo principios éticos y de buen gobierno, lo que hacen las instituciones públicas y cómo lo hacen.

7) *Implantar planes de reingeniería organizativa para determinados ámbitos administrativos.* Habría que impulsar estrategias de mejora organizativa y potenciación institucional de aquellos ámbitos de las administraciones públicas que funcionan peor (administración de justicia sería aquí la gran protagonista en España, y quizás en muchos países de América Latina).

8) *Mejorar el estatus de los ámbitos profesionales públicos más devaluados.* Hay que realizar campañas institucionales de potenciación de los perfiles profesionales públicos más devaluados a nivel de estatus social (básicamente personal de administración de justicia, personal de las instituciones penitenciarias y personal de ventanilla). Este personal, que está en una situación precaria desde una dimensión de legitimación social, debe ser especialmente protegido y bien tratado por las instituciones públicas y por sus líderes.

9) *Proseguir con los planes de modernización de las administraciones públicas.* Los ciudadanos apoyan una buena parte de los cambios derivados de la implementación de la Nueva Gestión Pública, que implican la utilización de un instrumental de gestión privada aplicada a la gestión pública.

La Nueva Gestión Pública puede ser útil para mejorar la economía, eficacia y eficiencia de las administraciones públicas de España y de buena parte de los países de América Latina, y contribuir al desarrollo humano de estas sociedades. Sin embargo, es preciso tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- Implantar unas nuevas instituciones públicas acordes con la tradición histórica y la cultura

administrativa de cada nación para evitar los fenómenos de *decoupling* y de isomorfismo incompleto e imperfecto.

- No implantar todos los instrumentos de innovación de golpe: por ejemplo, impulsar sólo aquellos que se consideran más estratégicos.

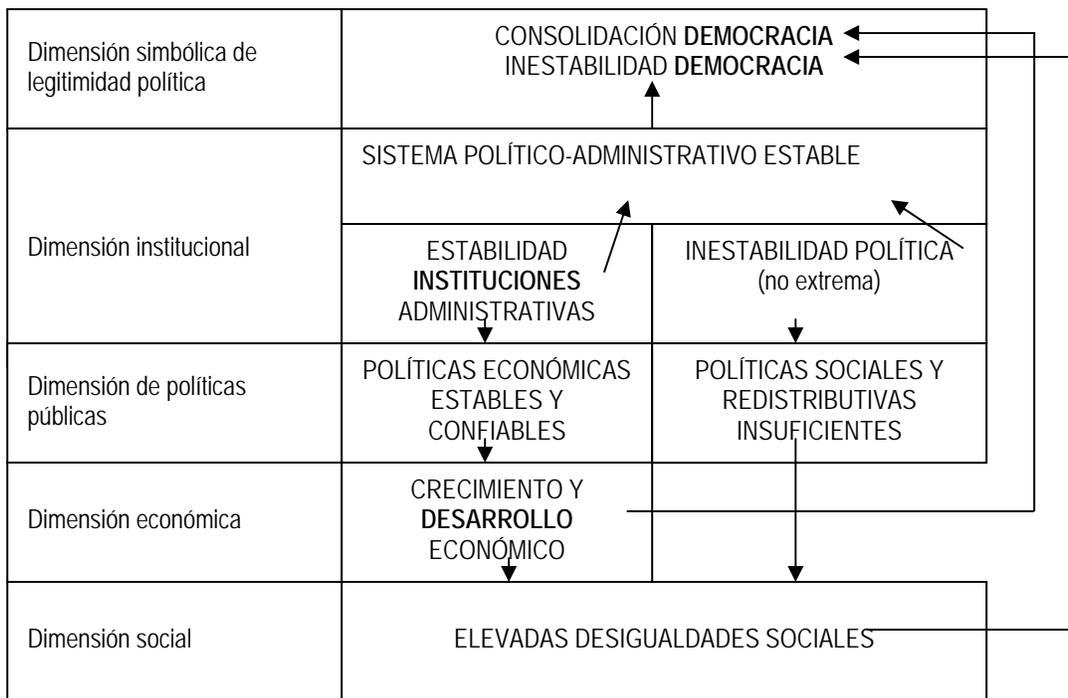
- Equilibrar los valores de empresa asociados a las estrategias más relevantes de la Nueva Gestión Pública con la implantación de valores neopúblicos: al principio hay que asentar unos valores públicos básicos y sobre ellos edificar valores de carácter “eficientista”.

10) *Ser más transparentes y auto contenidos con la externalización o tercerización de la gestión de los servicios públicos.* En cambio, los ciudadanos no se muestran muy convencidos de las bondades de la externalización o tercerización ni de los “partenariados” público-privados. Esta es una muestra de la falta de transparencia de las administraciones públicas españolas, ya que durante los últimos años han recurrido de una forma muy intensa al modelo de administración relacional que opta por tercerizar una parte muy importante de la gestión de los servicios públicos. Este proceso se ha hecho sin apoyo social y se ha realizado de forma silenciosa y poco transparente. En este sentido, las administraciones públicas deberían explicar los ámbitos de gestión que tercerizan, las motivaciones y bondades de esta estrategia para que los ciudadanos comprendan y acepten este nuevo sistema de gestión en red. Pero también las administraciones públicas deberían auto imponerse unos límites a las tercerizaciones en aquellos ámbitos en que no van a ser nunca aceptadas socialmente.

11) *Democracia, instituciones, desarrollo y desigualdad.* Como elemento final, el enfoque institucional podría contribuir a explicar en el futuro, de forma modesta y parcial, un conjunto de concatenaciones en el nivel político, administrativo, de desarrollo económico y, parcialmente, de contribución a la democracia en España y en los países de América Latina. España, ante la intensidad del flujo migratorio de la última década, tendría, salvando las distancias, problemas parecidos a los de los países latinoamericanos.

La estabilidad de las instituciones administrativas aportan un valor moderador y conductor de la estructural inestabilidad política de los países de la región. Un sistema administrativo estable puede llegar a conformar un sistema político-administrativo próximo a la estabilidad. Esto es posible en coyunturas políticas difíciles e incluso turbulentas, pero nunca ante coyunturas políticas de extrema inestabilidad (*tsunamis* políticos). La estabilidad político-administrativa genera un pacto entre el Estado (partido en el gobierno y élites burocráticas), partidos en la oposición, élites empresariales nacionales e internacionales, sindicatos y otras asociaciones sociales que facilitan la generación de una política económica estable que favorece el crecimiento y el desarrollo económico. El crecimiento económico sostenido ayuda a fortalecer y a consolidar la democracia en estos países.

**Tabla N° 1**  
**Articulando conceptos: democracia, instituciones, desarrollo y desigualdad**



Fuente: Elaboración propia.

De todos modos, el cuadro general no es del todo positivo y tiene un relevante punto oscuro que puede desequilibrar el modelo causal positivo anterior. Las instituciones político-administrativas no logran alcanzar un pacto entre partidos, élites burocráticas, élites empresariales y sectores sociales para conseguir un modelo de sociedad más equilibrada y equitativa por medio de políticas fiscales, sociales y redistributivas (ver Tabla N° 1). En este sentido, si no se logra atenuar la polarización económico-social entre ricos y pobres, ésta será una fuente constante de debilitamiento de la conciencia democrática y favorecerá la generación de movimientos y líderes populistas que pueden alterar el juego institucional, económico y democrático. Esta falta de acuerdo entre los distintos agentes políticos y sociales para disminuir las desigualdades sociales es argumentado por algunos autores como unas reglas del juego institucionales apuntaladas por el racismo en el caso del Perú (Drinot, 2006), pero que puede ser igual o más acusado en el caso de otros países de América Latina. Este elemento nos sitúa en un plano muy alejado del objeto de este estudio. De todos modos, el argumento del racismo como marco institucional que provoca desigualdades sociales es válido para muchos países de América Latina donde hay amplias comunidades indígenas (como Perú y Bolivia), o donde el color de la piel puede jugar un papel similar (como República Dominicana o Brasil). También, a pesar de las diferencias, esta variable juega con relevancia en el caso de España, país en el que desde hace décadas las migraciones internas y, más recientemente, las migraciones internacionales han variado y cambian su composición social y racial.

El racismo no es un elemento que configure los objetivos, las hipótesis y los planteamientos iniciales de este artículo. De todos modos, si se vincula racismo con las administraciones aparecen dos elementos de análisis relevantes, con unos sentidos divergentes que, de cara al futuro, deberían tomarse en consideración:

- El personal de las administraciones públicas de España y de América Latina no es

representativo de la diversidad étnica y racial de estos países. En este sentido, hay una inflación de miembros autóctonos en cada administración (por ejemplo, catalanes en las administraciones públicas catalanas y escasa presencia de miembros de primera o segunda generación con otros orígenes, o, por otra parte, la excesiva presencia de blancos con antecedentes europeos en las administraciones de América Latina). Este es el resultado lógico de una política de selección del personal, ya sea meritocrática o clientelar, pero elitista, que no ha hecho ninguna concesión al principio de igualdad de oportunidades entre orígenes sociales y raciales.

- La mayoría de las instituciones públicas lucha por preservar al máximo la universalidad del servicio, es decir el acceso a los servicios públicos por parte de todos los ciudadanos. En este sentido, las administraciones públicas tienen la tendencia, de forma directa o indirecta, por la inclusión social de todas las clases sociales y de todas las razas.

En todo caso, este tema de investigación supera los objetivos de este artículo. De todos modos, este último apartado tiene como motivación manifestar la ausencia, en nuestros respectivos países, de evidencia empírica y de análisis académicos sobre esta trascendental materia. En este sentido, las futuras encuestas de valoración de la calidad de las instituciones y de los servicios públicos deberían incorporar, con mayor rotundidad, la variable extracción social, así como la variable de procedencia étnica. La agenda de futuro de la investigación social debería otorgar un tratamiento preferente a estas clásicas y nuevas dimensiones sociales.

## **Bibliografía**

- Bresser Pereira, L. C. (2001), "Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto", en *International Journal of Political Studies*, N° 3, Oxford, September.
- CIS (2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007), Encuestas del CIS, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, mimeo.
- Del Pino, Eloísa (2004), *Las percepciones de los ciudadanos ante las administraciones públicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Drinot, P. (2006), "Construcción de nación, racismo y desigualdad: una perspectiva histórica del desarrollo institucional en el Perú", en *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*, J. Crabtree (ed.), Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad del Pacífico, Instituto de Estudios Peruanos.
- España. Comunidad de Madrid (2003), Encuestas de la Comunidad de Madrid, Madrid, Comunidad de Madrid, mimeo.
- España. Comunidad Valenciana (2003), Encuesta de la Comunidad Valenciana, Valencia, Comunidad Valenciana, mimeo.
- España. Generalitat de Catalunya (2006), Encuestas de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, Generalitat de Catalunya, mimeo.
- España. Xunta de Galicia (2007), Encuestas de la Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, Xunta de Galicia, mimeo.
- Flinders, M. (2004), "Distributed Public Governance in the European Union", en *Journal of European Public Policy*, Vol. 11 N° 3, London, pp. 520-544.
- Jordana, J. y Levi-Faur, D. (2004), "Towards a Latin American Regulatory State?: the Diffusion of Autonomous Regulatory Agencies across Countries and Sectors", en *International Public Policy and Management: Policy Learning Beyond Regional, Cultural and Political Boundaries*, D. Levi-Faur y E. Vigoda-Gadot (eds.), New York, Marcel Dekker.
- Longo, F. (2004), *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Paidós (Paidós Empresa; N° 102).
- López, J. y Leal, I. (2002), *E-gobierno: gobernar en la sociedad del conocimiento*, Oñate, Instituto Vasco de Administración Pública.

- Oszlak, O. (2001), “El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros”, documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2004), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press. 2. ed.
- Ramió, C. (2004), “E-administración y nuevos modelos de gestión pública: una propuesta de decálogo normativo”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, N° 70, Oñati, septiembre-diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2008), *La institucionalización de las agencias reguladoras: los casos de Perú y República Dominicana*, Madrid, Universidad Internacional Menéndez Pelayo; Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Ramió, C. y Salvador, M. (2005), *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*, Barcelona, Fundación CIDOB (Serie América Latina).
- Spink, P. (1997), “Technical Possibilities and Political Imperatives in 70 years of Administrative Reform”, paper presented at the Meeting of the Latin American Studies Association, Guadalajara, April 17-19.
- Sulbrandt, J. (2002), “Informe sobre la situación y las tendencias del empleo público en América Latina: un estudio comparativo entre países de la región”, Caracas, CLAD, <http://www.clad.org.ve/siare/tamano/deca1990/documento.html>.
- Van de Walle, S. (2007), *La confianza de los ciudadanos en el sector público*, Barcelona, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas. Instituto de Dirección y Gestión Pública.
- Wise, C. (2003), *Reinventando el Estado: estrategia económica y cambio institucional en el Perú*, Lima, Universidad del Pacífico.
- World Values Survey (2007), <http://www.worldvaluessurvey.org>.

## **Fortalecimiento de la capacidad de formular e implementar políticas de transparencia y anticorrupción en América Latina \***

**Gerardo Berthin Siles**

### **Introducción**

Modernizar la gestión pública sigue siendo un eje central del proceso de “reconstruir” y fortalecer el Estado en América Latina. En la última década, esta tendencia se ha materializado en diversos esfuerzos, que van desde tratar de desplazar las actividades del sector estatal a los mercados privados, hasta desarrollar la capacidad institucional necesaria para emplear recursos públicos más eficientemente. En un contexto de gobernabilidad democrática, la tarea de modernizar la gestión pública implica adecuar las estructuras del aparato público, en particular la de los servicios públicos, a las actuales exigencias de transformación y dinamismo del Estado, del mercado y de la ciudadanía. La nueva relación entre democracia, Estado, mercado y sociedad civil implica lograr un equilibrio entre aplicar iniciativas de modernización del Estado y evitar el debilitamiento del Estado. La legitimidad de los Estados democráticos modernos yace precisamente en mantener este equilibrio estratégico.

Las recetas que hace más de cuatro décadas permitían que los pocos Estados democráticos que existían en esa época obtuvieran altos niveles de legitimidad, hoy por lo general ya no son válidas. El nuevo papel de la tecnología y la información en la vida cotidiana, la transformación de las expectativas y aspiraciones socio-económicas, la tendencia urbana, y el papel entrometido de los medios masivos de comunicación han modificado gran parte del nuevo escenario para la gobernabilidad democrática. Por ende, el arte de gobernar hoy está ligado más bien a una habilidad de adaptar los poderes públicos al cambio constante, de ser imaginativo y de crear capacidad innovadora, ante una sociedad que está más informada, que exige más y que desconfía más de los partidos políticos y sus gobernantes.

Hoy, como nunca antes en la historia política, la mayoría de los países del mundo, y de América Latina, se adhieren a una práctica política democrática. De hecho, la democracia es un tipo de régimen político que permite un perfeccionamiento institucional constante. Como bien ilustra el caso de América Latina, en la medida en que ella se va consolidando, más allá de realizar elecciones periódicas, se ha hecho más complejo el funcionamiento gubernamental y el ciclo de políticas públicas, apareciendo más actores que reclaman mayor participación en los mecanismos de decisión, y mayor transparencia y rendición de cuentas en los resultados de la acción de los poderes públicos.

La legitimidad, que antes descansaba en acciones puntuales de la administración pública, como garantizar la seguridad, mantener la integridad territorial y ofrecer algunos servicios públicos, requiere de otras bases para garantizar confianza y apoyo. La legitimidad de la acción de los poderes públicos se sustenta hoy más en la capacidad del Estado de dar respuestas a problemas concretos que en fundamentos ideológicos o constitucionales. De ahí que en el marco constitucional y legal, si bien se garantiza que la administración pública debe cuidar, manejar y utilizar los bienes públicos adecuadamente con el propósito de que se produzca un bien común en beneficio de todos los ciudadanos, lo que se pondera es la operacionalización en políticas públicas de esos enunciados.

Así, la transparencia y rendición de cuentas se convierten en dos pilares operativos fundamentales de la gobernabilidad democrática moderna, pues se encargan de desplazar el centro de atención desde la legitimidad formal de actuación de los poderes públicos, hacia la capacidad de

---

Recibido: 30-07-2007. Aceptado: 28-01-2008.

\* 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.

Las opiniones expresadas son del autor y de ninguna manera reflejan la institución a la cual el autor está asociado.

satisfacer demandas y de ofrecer respuestas frente a una creciente desconfianza en los poderes públicos. Como tales, esos dos elementos son a la vez fines y medios, ya que constituyen metas básicas de la modernización del Estado y, al mismo tiempo, sirven como instrumentos para consolidar una institucionalidad democrática y generar confianza en las instituciones públicas. En gran medida, el respeto y la confianza de la ciudadanía en la administración pública, están determinadas, por un lado, por la capacidad del Estado para promover el progreso social, la calidad de vida de la población y la consolidación de la democracia, y por el otro, por la correcta y apropiada (con transparencia y rendición de cuentas) actuación de los servidores públicos en todas las instancias del Estado.

En esa dicotomía se pueden encontrar hoy día respuestas a la viabilidad de los Estados y a la calidad gubernamental. Necesariamente implica una relación e interacción fecunda entre la política y las políticas, y entre contexto y contenido (Grindle, 2005). La relación entre política y políticas (*policy*) es todavía un ámbito poco estudiado en las nuevas y emergentes democracias de la región. Mucho menos en relación con la transparencia y la rendición de cuentas. La política es el factor condicionante de la formulación de políticas, aunque la presencia o ausencia de un aparato o una arquitectura administrativa e institucional también puede condicionar la formulación e implementación de políticas. La principal implicación de este planteamiento es que un enfoque estratégico es necesario para la promoción de políticas de transparencia y anticorrupción. Eso implica reformas y liderazgo, y por ende, una mejor articulación entre política y políticas, y entre contexto y contenido.

El propósito de este artículo es ofrecer un marco de análisis para visualizar el diseño e implementación de políticas de transparencia y anticorrupción. Con tal objeto se hace un planteamiento y se abordan varios elementos de referencia para la formulación e implementación de políticas de transparencia y anticorrupción de alta calidad que puedan ser promovidas desde el gobierno, en sus distintos poderes. El documento también detalla algunos principios para avanzar en esa dirección y se hacen varias recomendaciones para mejorar la parte operativa. El ensayo está basado en experiencias y conocimientos aplicados al tema, y se presenta en un formato orientado hacia la práctica y la acción.

### **¿Son la falta de transparencia y la presencia de prácticas corruptas problemas públicos?**

De la amplia gama de problemas que enfrentan las sociedades modernas, y en particular las que están en procesos de transición, algunos merecen el calificativo de “problemas públicos” y son justamente aquellos en los que se justifica la participación del Estado, las políticas y los recursos públicos, puesto que para todos los demás problemas se sobrentiende que existen remedios o soluciones privadas. Consecuentemente, cabe preguntar: ¿son la falta de transparencia y la corrupción problemas públicos? Bardach (1981: 221) argumenta que la materia prima de los problemas de políticas se origina en los sentimientos de aflicción, descontento, molestia o infelicidad de alguna parte de la ciudadanía.

Por consiguiente, un paso a cumplir regularmente en el proceso de elaboración mental para determinar si es o no un problema público, consiste en la estimación de la extensión, intensidad y calidad de los sentimientos de la gente sobre y hacia la falta de transparencia y la presencia de prácticas corruptas. En tal sentido, medir la aflicción, descontento o infelicidad social es uno de los pasos iniciales. ¿Cuáles serían los síntomas, los signos y las convenciones?

Los síntomas son aquellos sentimientos colectivos perceptibles en toda su dimensión por el agregado que vive determinada realidad; son fruto del conocimiento empírico o testimonial. Si se toman en cuenta algunos indicadores empíricos que miden la transparencia y la corrupción, se puede argumentar, por ejemplo, que en varios países en transición, como los de América Latina, la falta de transparencia y la corrupción se perciben como problemas serios. En promedio, siete de cada 10 latinoamericanos perciben que los funcionarios públicos en sus países son corruptos (Latinobarómetro, 2005). No sólo el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) avala esa percepción, sino también otros indicadores de gobernabilidad cuantitativos y cualitativos, tales como la capacidad de controlar la corrupción, el índice de transparencia presupuestaria, el índice de transparencia e integridad, el índice

de victimización, y los resultados del monitoreo de cumplimiento de estándares internacionales anticorrupción, como la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

En cuanto a los signos, son aquellas realidades colectivas perceptibles de manera objetiva, sin importar si el agregado social involucrado directamente es consciente o no de dicha realidad. Estos signos pueden ser conocidos mediante diversas herramientas, tales como la observación científica, los indicadores de gobernabilidad, de transparencia, económicos y sociales, el nivel de confianza en instituciones y el apoyo al sistema político. Por ejemplo, diversos datos empíricos para la región latinoamericana muestran una tendencia preocupante, que tiene que ver con la poca confianza en instituciones democráticas tales como el gobierno, la asamblea/parlamento, el poder judicial, los partidos políticos y las instancias de control (Cordovez, 2007; Latinobarómetro, 2007; Seligson, 2007).

En lo que respecta a la convención, son aquellas situaciones obvias que, de manera objetiva e independientemente de los actores que las viven, son calificadas como deseables o indeseables por el grueso de la sociedad de manera explícita o implícita. Generalmente estas convenciones se basan en un grado de avance o civilidad social que hace innecesaria mayor fundamentación para aceptar su existencia. Una gama de estudios y análisis muestran que la corrupción es rechazada por una gran mayoría de la gente, y, junto con la pobreza y el desempleo, es colocada como uno de los principales problemas y obstáculos indeseables (Latinobarómetro, 2007; Transparencia Internacional, 2007). En gran medida, gracias a la Convención Interamericana contra la Corrupción y a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en la actualidad la corrupción se ha convertido en un delito tipificado penalmente en varias sociedades.

No hay duda de que la falta de transparencia y la corrupción se han legitimado como problemas, de tal forma que se les puede otorgar la calidad de problema público. Es decir, la medición del grado de aflicción o infelicidad que causan la falta de transparencia y la presencia de prácticas corruptas puede ser abordable bajo los tres conceptos indicados anteriormente, es decir, los signos, los síntomas y las convenciones. Los síntomas de la insatisfacción e infelicidad que produce la corrupción son fácilmente evidenciables no sólo en términos de las víctimas, sino en la pérdida de confianza, en la frustración y en la clara vinculación que se está empezando a hacer entre la corrupción y la pobreza. Lógicamente, la profundidad del malestar está correlacionada a la condición económica de la víctima: a menores ingresos mayor malestar y viceversa. Como varios estudios lo han demostrado, los más afectados por la corrupción son las personas de bajos ingresos y la clase media, por lo cual el malestar ocasionado por la falta de transparencia y presencia de prácticas corruptas es profundo (Transparencia Mexicana, 2006; USAID. Proyecto Rendición de Cuentas y Anticorrupción de las Américas, 2005; Eberlei y Führmann, 2004).

Los signos son también evidentes, puesto que de manera objetiva, y aun desconociendo a las víctimas y los casos, es posible verificar las crecientes denuncias y procesos judiciales formales en contra de funcionarios o empresarios corruptos, cómplices y encubridores de delitos. Asimismo, es posible verificar de manera objetiva, que varias instituciones gubernamentales, procuradurías, fiscalías, contralorías, agencias anticorrupción, entidades reguladoras, y la policía están tomando medidas que, si bien no parecen ser suficientes o efectivas, tienden a combatir o, al menos, a abordar el problema.

Las convenciones, de igual manera, al definir la corrupción como un delito tipificado penalmente, señalan claramente que esa conducta causa profundo malestar en las estructuras ciudadanas y por eso se la identifica como comportamiento indeseable. Sin embargo, todavía persisten actitudes de aceptación de la corrupción, ya que en varias sociedades no sólo se justifican prácticas corruptas sino también se las llega a tolerar. Así surgen dichos populares tales como “roba pero hace”, “el que no roba en el Estado es tonto”, y “si los políticos roban y no les pasa nada, por qué no puedo hacerlo yo, si lo hago para sobrevivir”.

### **Hacia el diseño e implementación de políticas de transparencia y anticorrupción**

Durante las dos últimas décadas se han dado hitos importantes en materia de transparencia y anticorrupción. Desde la transición en varios países de la región latinoamericana de regímenes autoritarios a sistemas más democráticos, la lucha contra la corrupción ha venido dando importantes saltos cualitativos. Estos esfuerzos, aunque no son suficientes, ya forman parte de una plataforma básica desde donde se pueden lanzar y proyectar otras iniciativas de mediano y largo aliento, quizás más estratégicas y dentro del marco del ciclo de políticas públicas en pro de la transparencia y en contra de la corrupción.

Un hito fue: la creación, en 1993, de Transparencia Internacional como una organización no gubernamental dedicada exclusivamente al combate contra la corrupción. De igual manera, durante la última década se han hecho esfuerzos para medir la corrupción más sistemática y científicamente, usando una amplia gama de metodologías que van desde las encuestas de opinión, al seguimiento de los gastos del sector público, pasando por diagnósticos a fondo (Berthin y Maldonado, 2004). El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), patrocinado todos los años desde 1995 por Transparencia Internacional, es en la actualidad el método más conocido en el mundo. Desde 1996, el Banco Mundial también ha explorado el uso de encuestas para “medir” la corrupción, realizándolas en el sector privado, y más recientemente, dirigidas a hogares y funcionarios públicos. Además, en años recientes, el Instituto del Banco Mundial (IBM) ha producido una alternativa a la medición del IPC, la cual emplea una serie de indicadores que miden la calidad del gobierno, incluido uno para medir el control de la corrupción (Kaufmann y Kraay, 2007).

Otro método que se ha creado para medir la corrupción es el de la Victimización. Partiendo de la premisa de que supera las limitaciones de las metodologías del IPC y del Banco Mundial (sobre la base de datos nacionales agregados), e inspirada en las encuestas de delito-victimización (concentradas en los individuos), esta metodología mide la corrupción según la experiencia personal y directa con ella. Además, en la última década se han creado otras metodologías novedosas para medir la transparencia y la corrupción, tales como el Barómetro Mundial y la Encuesta de Sobornos, el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, el Índice de Integridad Pública, y el Índice de Impunidad, entre otros.

Otro hito importante ha sido la adopción, en 1996, de la Convención Interamericana contra la Corrupción, celebrada en Caracas, Venezuela, que desde entonces ha sido ratificada por 33 Estados. También los Lineamientos de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), que en 1997 generó orientaciones para las empresas transnacionales en la lucha contra el soborno. Un hito fundamental es la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada en 2005, siendo el instrumento legal internacional más complejo y completo sobre la transparencia y la corrupción. Hasta marzo de 2008, 140 países la han firmado y 108 la han ratificado.

Finalmente, pero no menos importante como hito, ha sido el reciente y creciente reconocimiento de la necesidad de incorporar en el ciclo de políticas públicas, no sólo medidas anticorrupción, sino también actividades que promocionan y valoran la transparencia y la rendición de cuentas. De acuerdo con una reciente evaluación hecha por Transparencia Internacional, las áreas de mayor avance regional son: acceso a la información pública (entre 1996 y 2007, 14 Estados del hemisferio han adoptado leyes/normas sobre esta materia); en el tema de las declaraciones juradas patrimoniales se registran distintos niveles de implementación de sistemas, aunque todavía existen países sin norma alguna, sin publicidad y sin control de contenido ni verificación; mayor transparencia y uso de tecnología en los regímenes de compras públicas; creación y fortalecimiento de órganos de control superior; y un aumento de espacios y procesos de participación ciudadana (Transparencia Internacional, 2007).

Sin menospreciar los avances alcanzados, está claro que luego de dos décadas de actividades, acciones e iniciativas anticorrupción, se ha llegado a una coyuntura donde se tienen que

institucionalizar políticas de transparencia y anticorrupción como parte de una estrategia de fortalecer el Estado y la gobernabilidad democrática, y de asumir competencias y capacidades anticorrupción. Hasta el momento, organismos internacionales de desarrollo y de cooperación internacional y bilateral han asumido un importante papel de liderazgo en la promoción de la transparencia y el combate a la corrupción, y en financiar proyectos y programas. Desde esta perspectiva, la transparencia y la anticorrupción no deben ser vistas sólo como fines, sino también como componentes estratégicos dentro de una política más amplia de gobernabilidad nacional. En la que, además, el Estado asume la iniciativa y el liderazgo para articular políticas en pro de la transparencia y la anticorrupción, desde arriba hacia abajo y viceversa, y al interior del aparato estatal.

Tal como lo plantea Moore (1998: 116), es importante darle valor público a las políticas. Eso implica que, antes de diseñar cualquier política de transparencia y anticorrupción, es importante dimensionar su factibilidad política en términos de legitimación, capacidad y asignación de recursos. También su viabilidad operativa y administrativa, de tal forma que las actividades autorizadas puedan realizarse a través de la organización existente y/o con la ayuda de otras que puedan ser inducidas a contribuir al objetivo organizativo.

En las dos últimas décadas, en América Latina, la mayoría de las iniciativas a favor de la transparencia y la anticorrupción ha respondido más a demandas y factores externos que internos. Se trata en la actualidad, de un proceso que tiene dos aristas. Por un lado, queda enteramente predefinido por actores externos (donantes y cooperación internacional), no sólo en términos programáticos sino también de recursos; y por el otro, queda truncado por la falta de voluntad política y visión estratégica de actores internos, al igual que por la falta o la debilidad de mecanismos institucionales. Esta tendencia es más común en países que dependen excesivamente de la cooperación internacional. De igual forma, el tema de la transparencia y la anticorrupción tiene hoy más arraigo y tracción, particularmente durante campañas políticas. Sin embargo, todavía existe muy poca capacidad de traducir esas promesas de campaña a iniciativas estratégicas de políticas, una vez que candidatos y partidos asumen el gobierno.

No obstante, en los años recientes, el proceso de desarrollo de políticas y programas de transparencia y anticorrupción ha empezado a cambiar, particularmente en países de la región que muestran mayor dinamismo económico. Como consecuencia, empieza a aparecer una mayor proactividad del Estado en la promoción de políticas de transparencia y anticorrupción, lo cual está haciendo repensar tanto el alcance y el enfoque de los distintos componentes que conforman o podrían conformar políticas de transparencia y anticorrupción, como también la manera como éstos se relacionan entre sí. Una expresión que puede integrar estos cambios es lo que se denomina “modelo interactivo e iterativo de formación de políticas”. Este modelo propone un proceso de formulación y ejecución de políticas y programas que se caracteriza por una íntima relación entre sus dos componentes clave -formulación y gestión-, de tal manera que los dos interactúen entre sí y respondan a la dinámica de la política y las políticas (*policies*), y al contexto y contenido. Es a través de esa articulación e interacción y con una búsqueda continua por alcanzar resultados, que se puede obtener un proceso de formación de políticas de transparencia y anticorrupción.

Comienzan a aparecer en la región latinoamericana modelos de diseño e implementación de políticas de transparencia y anticorrupción que forman parte de amplias estrategias de gobernabilidad (Chile, México, Colombia), donde se rescata la importancia de la participación ciudadana en la definición del problema, en las decisiones sobre uso y aplicación de herramientas, en la implementación misma y en la auditoría social. Sin embargo, todavía la formulación y gerencia no se han hecho interdependientes para promover un permanente monitoreo y evaluación que permita ir conociendo resultados e ir ajustando la formulación-gestión a ventanas de oportunidad.

Ciertamente, son modelos factibles, pero difíciles de replicar debido a que la falta de transparencia y la presencia de prácticas corruptas son procesos complejos y multidimensionales, y

demandan mucha paciencia, capacidad y estrategia. Son procesos más exigentes que otros temas/sectores de políticas, tanto en términos de colocar el tema como prioridad en la agenda política, como también en contar con un enfoque más proactivo que reactivo, y un accionar más horizontal que vertical. Requiere de condiciones y capacidades técnicas, como la existencia de acceso a la información y sus respectivos mecanismos y estructuras, la calidad de la información pública, voluntad política, participación de involucrados y apertura a la negociación y consenso. De igual forma, exige instituciones gubernamentales despolitizadas y fuertes, así como también organizaciones no gubernamentales con una buena capacidad de gestión e incidencia. No menos importante: contar con instrumentos e indicadores novedosos para medir progreso y avances, y la existencia de fuerzas motivadoras que rompan con la rutina, como liderazgo, auditoría social sostenida y la revalorización de principios como el servicio público, la ética y la rendición de cuentas.

En efecto, cada vez hay una mayor capacidad técnica e institucional en la región en el tema de transparencia y anticorrupción; hay más actores participando en la definición de agenda y en la toma de decisiones; hay mayor conciencia de las complejidades de estos temas y un mejor alineamiento de las expectativas de resultados, enfatizando pequeñas victorias a corto plazo, y grandes reformas a mediano y largo plazo. Hay una confrontación fecunda cada vez más recurrente sobre la lógica de buen gobierno, de la transparencia y la rendición de cuentas. Dicha confrontación abre espacios para considerar nuevos modelos de políticas de transparencia y anticorrupción, pues obliga también a que el sector gubernamental y el no gubernamental busquen sus complementariedades. Sin duda, si se quiere seguir mejorando los resultados en temas de transparencia y anticorrupción, se necesita ir fortaleciendo las características propias de un modelo interactivo e iterativo que guíe los procesos de formulación y gestión.

### **Hacia estrategias de mejoramiento**

La construcción de políticas de transparencia y anticorrupción es un proceso que está necesariamente ligado no sólo a la capacidad política, sino también a la capacidad institucional y de gestión. Por ende, el avance hacia el objetivo final de contar con políticas de transparencia y anticorrupción tiene que pasar por distintos niveles. El reconocer la falta de transparencia y la presencia de prácticas corruptas como problemas públicos de gobernabilidad es un primer paso, particularmente si el reconocimiento lo hace un gobierno entrante recientemente elegido, *vis a vis* candidatos que compiten por llegar al poder y utilizan la temática demagógicamente. Conversar sobre cómo mejorar estrategias es otra etapa relevante, al igual que la elaboración de una agenda mínima para gestionar temas de transparencia y corrupción. Otro paso igualmente importante es realizar una secuencia de acciones que conduzcan (o se traduzcan) a una respuesta/política más o menos institucionalizada (Nioche, 1997). Las acciones implican o llevan implícitas la pluralidad y la diversidad en la toma de la decisión, así como el carácter de lo público. Esto último, en este caso, se relaciona con la característica “más o menos institucionalizada” de la respuesta.

Para llegar a contar con políticas de transparencia y anticorrupción, necesariamente se tiene que trabajar con estrategias en plural, pues se parte de la premisa de que la falta de transparencia y la presencia de prácticas corruptas responden a una multiplicidad y complejidad de causas. También es importante reconocer que si bien se tiene que trabajar con estrategias en plural, éstas deben ser articuladas, coordinadas y sistémicas. Para ello, es importante entender la naturaleza y dinámica de los fenómenos que serán sujetos de las estrategias, y el dimensionamiento de la capacidad para lograr abordar el problema efectivamente.

Hoy en día existe un mejor entendimiento sobre el tema de transparencia y corrupción. Hay un amplio consenso de que la corrupción no es sólo cuestión de cultura, sino también de oportunidades e incentivos directamente relacionados con el marco institucional en la sociedad. En este sentido, la corrupción se considera actualmente un problema de gobernabilidad, y no necesariamente un producto

cultural, como se sugería usualmente hasta hace poco. Así, hoy la corrupción puede ser entendida como el “mal uso de la autoridad otorgada/delegada para ganancias personales”. Una definición que se aplica tanto al sector público como al privado, y se reconoce como un fenómeno que ocurre en todas las culturas y contextos, sin excepción.

En sí, la corrupción como tal es intangible, por lo cual es mucho más evidente referirse a “prácticas corruptas”. Éstas son realizadas por personas, quienes pueden actuar individualmente (conflicto de intereses), de forma concertada (soborno, lavado de dinero), y/o en forma de asociación (crimen organizado). Las prácticas consideradas más comúnmente corruptas son las siguientes: soborno, conflicto de interés, tráfico de influencias, uso indebido de información, malversación de fondos públicos o peculado, uso indebido de recursos públicos, fraude al fisco, exacciones ilegales, usurpación de atribuciones, prevaricación, nombramientos ilegales, abuso contra particulares, y estafa.

Si bien el conocimiento del tema de la corrupción y sus consecuencias es más amplio y existe una buena base académica y empírica, no se puede decir lo mismo todavía del tema de la transparencia en el área de la gobernabilidad (Berthin, 2006). Como tal, la transparencia tiene varias definiciones en distintos campos y áreas de estudio. Sin embargo, es un concepto novedoso en el estudio de la gobernabilidad democrática. Recién en los últimos cinco años está recibiendo atención como objeto de investigación en el campo temático de gobernabilidad, incluyendo su medición. Cuando se dimensiona la transparencia en el campo de la gobernabilidad democrática, se puede constatar que es un elemento primordial para determinar la eficacia de una serie de relaciones e interacciones sociopolíticas. Por ejemplo, entre Estado y sociedad, mercado y gobernabilidad democrática, gobierno y gobernados, gestión pública y políticas públicas, decisiones y participación, responsabilidad y rendición de cuentas, y confianza y desconfianza.

En el ámbito de la gobernabilidad democrática, la transparencia puede ser entendida en distintos planos. Por ejemplo, como indicador de buen gobierno, una actividad de apertura en la política y la gestión pública, una herramienta e instrumento para el acceso a la información y la rendición de cuentas, un proceso de interacción entre actores gubernamentales, y entre éstos y la sociedad, y como un valor ético para la función pública.

El valor de la transparencia en la gobernabilidad democrática se multiplica con la incorporación de otro importante ingrediente: la rendición de cuentas. Este es un concepto relativamente nuevo que proviene del concepto anglosajón *accountability*, pero que se está afianzando cada vez más en el lenguaje y la práctica política cotidiana de las nuevas democracias en América Latina. Su aplicación va más allá del ámbito financiero. Es decir, ahora se aplica a lo administrativo, lo político y lo social. La rendición de cuentas responsabiliza a individuos y organizaciones. Más específicamente, es una obligación que tienen aquellos que ostentan o han sido delegados con el poder, de dar cuentas de su gestión y responder por ésta.

Con frecuencia, particularmente en el ámbito político, suele utilizarse la transparencia y la rendición de cuentas como términos intercambiables y/o alternativos. En los discursos de campañas se menciona a la transparencia y la rendición de cuentas como nombre y apellido. Son aliadas, pero no son iguales. Tanto la transparencia como la rendición de cuentas tienen su propia dinámica. Puede haber transparencia sin rendición de cuentas y viceversa. Sin embargo, para facilitar la rendición de cuentas es indispensable la transparencia, y para que la transparencia sea efectiva es necesaria la rendición de cuentas.

La falta de transparencia y rendición de cuentas es un problema serio no sólo para la gobernabilidad democrática, sino también para el ciclo de políticas públicas. La carencia de estos dos ingredientes puede generar un foco potencial de abuso de poder, promover la discrecionalidad, ofrecer oportunidades para prácticas corruptas, y distorsionar el ciclo y la efectividad de las políticas públicas.

Para avanzar y mejorar las estrategias, es importante entender la naturaleza y dinámica de los fenómenos que serán sujetos de las estrategias, como también el dimensionamiento de la capacidad

para lograr abordar el problema efectivamente. En sí, tanto en la falta de transparencia como en las prácticas corruptas, existen algunos elementos que pueden servir como base para determinar lineamientos de una estrategia. Por ejemplo, la utilización del cargo público para provecho particular es un problema que se cita con mucha frecuencia. Por ende, la reducción de la arbitrariedad y discrecionalidad, una mayor promoción de la ética pública y el incremento de controles internos, a fin de evitar la utilización del cargo para provecho particular, se convierten en lineamientos estratégicos básicos. Con frecuencia se cita la falta de sistemas de transparencia y rendición de cuentas como problema. Por ende, la introducción/fortalecimiento y aplicación de sistemas, como los sistemas integrados de administración financiera, y la aplicación de tecnologías de la información y comunicación (TIC), se convierten en dos líneas estratégicas de acción.

Otros señalan que la causa principal del problema está en la información imperfecta y asimétrica. Mientras que funcionarios de gobierno y sus aliados (actores con mucho poder, públicos o privados) cuentan con información perfecta y realizan cálculos precisos de costo-beneficio y, en particular, calculan las garantías de impunidad antes de actuar, el actor principal, el perjudicado (la sociedad, el cliente) dispone de información imperfecta; aun más, sufre desinformación (intencionada). Por ello, otro lineamiento estratégico sería transparentar los procesos decisivos y garantizar el acceso a la información.

Se cita también que la falta de transparencia y las prácticas corruptas son problemas generados por los mismos partidos políticos. En efecto, la corrupción política se asienta sobre todo en la construcción de redes de alianzas, complicidad y garantías de impunidad de los diversos actores poderosos (públicos y privados) que intervienen en la cadena; es decir, en la construcción de un poder que merma la transparencia y vive de las prácticas corruptas. Esto puede impedir la rendición de cuentas, más aun si los organismos de control y regulación no actúan porque han sido capturados por intereses políticos.

La percepción de corrupción e impunidad generalizadas entre los líderes de los partidos políticos y sus afiliados también puede minar la gobernabilidad democrática, ya que se usa como un argumento que esgrimen las fuerzas no democráticas para justificar el derrocamiento de un gobierno democrático. Este último escenario es el más extremo y sistémico. Por ende, lineamientos estratégicos básicos deberían incluir la conformación de alianzas público-privadas para trabajar dos áreas: 1) el fortalecimiento de organismos de control, y 2) transparentar la política, que implica necesariamente enfocarse en temas de financiamiento de partidos.

Cualquier conjunto de líneas estratégicas y/o acciones en pro de la transparencia y en contra de prácticas corruptas, deben ser vistas como un paraguas para planes más institucionales. Por otro lado, queda claro que para cualquier conjunto de estrategias y/o acciones es importante entender las distintas dimensiones del problema y, por ende, identificar el sujeto de la estrategia. Es decir, no puede haber estrategia sin sujeto ni dimensiones. Aunque sigue siendo el principal, el sector público ya no es el único sujeto de estrategias o políticas de transparencia y anticorrupción. Hoy en día se reconoce que la sociedad civil, la opinión pública, los organismos de control y el sector privado pueden ser también sujetos clave.

### **Buenas prácticas: base fundamental para seguir avanzando**

En la última década se ha documentado progreso en una serie de frentes que favorecen la transparencia, la rendición de cuentas y la anticorrupción (Berthin, 2006; Cunill, 2005). Por ejemplo, los países de la región hoy tienen más acceso a una gran variedad de herramientas tecnológicas, legales, institucionales y administrativas para promover la transparencia y combatir la corrupción. De igual forma, la mayoría de estos países ha realizado mejoras considerables en la modernización de sus sistemas financieros y administrativos y de sus prácticas de compras públicas, así como en el fortalecimiento de sus instituciones supremas de auditoría, ministerios públicos o fiscalías. En diversos grados, muchos países

también han introducido iniciativas de tecnología de la información y comunicación (gobierno electrónico) a fin de aumentar la eficiencia, eficacia, transparencia y responsabilidad del gobierno. Más aun, la mayoría de los países latinoamericanos ha avanzado en la mejora de sus marcos constitucionales, legales e institucionales. Algunos han aprobado enmiendas constitucionales para aumentar la independencia y la profesionalización de los entes de control (judicatura, contraloría). Otros han introducido nuevas leyes (libertad de información, transparencia, carrera administrativa en la función pública, protección a denunciantes, conflicto de interés, participación ciudadana, etc.), y han creado nuevas instituciones como las del defensor del pueblo y entidades especializadas contra la corrupción.

Hay ejemplos alentadores de reformas e iniciativas nacionales e institucionales que muestran promesas de sostenibilidad, aun cuando persisten todavía niveles indeseables de opacidad y corrupción. Por ejemplo, la presupuestación participativa en Porto Alegre, Brasil; la reforma y el fortalecimiento del Servicio de Rentas Internas (cobranza de impuestos) en Ecuador; la modernización de la Contraloría en Bolivia; el programa de controles internos y ética pública en Colombia; la implementación de estándares internacionales de control interno obligatorios para toda entidad pública en El Salvador; la Estrategia de Acceso a Información Voluntaria (EVA) en Nicaragua; la Ley de Ética Pública de El Salvador; el monitoreo del cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción; los intentos de transparentar el financiamiento de los partidos políticos en diversos países latinoamericanos; y la apertura en varios países de la región a la auditoría social y la planificación estratégica no sólo en el ámbito municipal, sino también en el nacional.

Si bien el impacto de todos estos esfuerzos por incrementar la transparencia y reducir las prácticas corruptas ha sido modesto, y en algunos casos no se les ha dado la continuidad respectiva debido a los cambios de gobierno, éstos y otros ejemplos han logrado incrementar el conocimiento, empoderar a actores gubernamentales y no gubernamentales y dotarlos de herramientas estratégicas. En gran parte, debido a estos ejercicios y buenas prácticas, la toma de conciencia del problema de la falta de transparencia y de la necesidad de demandar transparencia y rendición de cuentas ha aumentado considerablemente en América Latina. Hoy en día, en contraste con el pasado, la corrupción es un problema del que se habla mucho y abiertamente como parte de la agenda de reformas en políticas de gobierno. Igualmente, la transparencia y la rendición de cuentas se han transformado en temas prioritarios de la agenda regional. La Convención Interamericana contra la Corrupción y su mecanismo de seguimiento y cumplimiento se están convirtiendo cada vez más en un referente importante. Los gobiernos se están viendo forzados a tratar la corrupción y promover la transparencia por presiones nacionales, regionales e internacionales.

Por otro lado, hay más conciencia sobre lo que implica combatir la corrupción, ya que se reconoce que una estrategia bien diseñada de reforma contra la corrupción requiere una visión de largo plazo y un entendimiento claro de que, comenzando desde ya el cambio fundamental, sus frutos podrán verse recién en una o dos generaciones. La prensa ha desempeñado un papel importante en reportar casos de corrupción y en la sensibilización sobre la índole y el alcance del problema. En prácticamente todos los países latinoamericanos, los medios de comunicación ahora informan sobre casos de corrupción con más efectividad y regularidad. Nuevas técnicas de periodismo de investigación permiten que la prensa se atreva a dar información al público, quien a su vez la puede usar para exigir más rendición de cuentas.

Los instrumentos de análisis para entender y medir la corrupción y la transparencia también han mejorado considerablemente y se han perfeccionado metodológica y analíticamente. A diferencia del pasado, cuando se pensaba que la corrupción y la transparencia eran conceptos “imposibles de medir”, en la actualidad existen nuevas herramientas para desagregar la corrupción en sus diferentes dimensiones, permitiendo medir su intensidad, calcular sus costos y monitorear avances y retrocesos. Ahora estos instrumentos sirven para contrarrestar la demagogia política que suele emerger en

momentos electorales, cuando candidatos argumentan irresponsablemente que eliminarán la corrupción en su totalidad.

Otras herramientas que están convirtiéndose cada vez más en un medio para promover la transparencia y la anticorrupción son las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Desde Chile y Brasil hasta México y Costa Rica, la propagación del sistema de gobierno electrónico implica un uso más generalizado de Internet para transmitir la información de dominio público, para abrir a la sociedad el proceso de ofertas en licitaciones públicas y privatizaciones, así como para ofrecer información rápida y veraz relacionada con trámites públicos. El progreso del e-gobierno en América Latina es aún lento, aunque México, Argentina, Chile, Brasil, Perú y Colombia han apostado ya a estrategias de mediano y largo plazo en torno a necesidades reales tanto del sector público como del empresarial. Varias experiencias de gobierno electrónico en América Latina han sido consideradas relativamente exitosas en sus fases iniciales (por ejemplo, Compras Chile). Si bien son diversas, comparten algunos elementos de éxito. Así, los proyectos de e-gobierno son parte integral de una reforma amplia de modernización del Estado y de una transformación productiva, e incluyen todos los niveles de gobierno, desde la municipalidad hasta la presidencia. La introducción del gobierno electrónico es también un proceso continuo y progresivo, ya que la naturaleza del sector público no permite que se hagan cambios orgánicos radicales de forma súbita. De igual manera, el e-gobierno sirve de catalizador eficaz para instar a las empresas privadas y la ciudadanía a usar servicios en línea, tales como el pago de impuestos, adquisiciones y compras estatales.

Asimismo, han emergido nuevos protagonistas en el frente a favor de la transparencia y en contra de la corrupción. El sector privado está comenzando a surgir como aliado crítico en las actividades contra la corrupción. En un tiempo se consideraba que el sector privado era el principal promotor o beneficiario de prácticas corruptas. Pero más recientemente se ha hecho evidente que muchos empresarios se sienten no sólo víctimas de prácticas corruptas y están preparados para combatirlas, sino que se han convertido en destacados “adalides de la reforma” en sus propias sociedades. Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil están aumentando cada vez más sus destrezas técnicas para fiscalizar con efectividad el trabajo de sus gobiernos y obligarlos a rendir cuentas. En la región están surgiendo nuevos grupos de auditores sociales con el mandato de fiscalizar a sus gobiernos, particularmente a nivel local. Las universidades de la región también están desempeñando un papel cada vez más importante en el estudio de las prácticas corruptas, la divulgación de sus consecuencias, la formación de nuevos cuadros de funcionarios públicos con nuevos valores éticos, y la elaboración de aplicaciones de las tecnologías de la información y la comunicación.

A nivel regional, organizaciones como: la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA); el Centro Latinoamericano de Periodismo (CELAP); el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA); el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL); el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD); el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), los capítulos de Transparencia Internacional en Latinoamérica y el Caribe, conocidos como TILAC; la Fundación para el Debido Proceso Legal; y la Red Probidad, para nombrar sólo algunas, están incluyendo actividades relativas a la promoción de la transparencia y el combate a la corrupción en sus programas. La presión de las organizaciones internacionales para combatir la corrupción también está aumentando, y se expresa en la ratificación y la implementación de nuevas convenciones contra la corrupción, como la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Las buenas prácticas se han dado en distintas dimensiones, con un grado diferente de intensidad. Por ejemplo, en la dimensión de la prevención y la formación de valores éticos en los servidores públicos, el mejoramiento de la gestión pública y la simplificación burocrática, la investigación y

sanción de los actos, el fortalecimiento de la participación ciudadana y la auditoría social, así como el fortalecimiento de la cooperación interinstitucional para la investigación y la sanción.

### **Sobre instituciones, institucionalidad e institucionalización de las estrategias de transparencia y anticorrupción: las tres “íes” del buen gobierno**

A partir de las buenas prácticas, es posible desarrollar una estrategia institucional de promoción de la transparencia y el combate a la corrupción, articulando recursos y mecanismos institucionales. Al examinar el mejoramiento de la formulación e implementación de políticas de transparencia y anticorrupción es necesario que el análisis tenga en cuenta algunas referencias de desempeño y capacidad institucional. Al igual que en teoría económica las tres “e” (eficiencia, economías de escala y efectividad) son importantes conceptos para medir capacidad y resultados, en el área de la gobernabilidad el análisis de las instituciones, la institucionalidad y la institucionalización (las tres “íes”) se hace pertinente. En última instancia, el buen gobierno se ocupa de suscitar las condiciones necesarias no sólo para generar orden y mecanismos para la acción colectiva, sino también para crear una estructura, diseño u orden que no se puede imponer desde el exterior, pero que es el resultado de la interacción de una multiplicidad de actores dotados de algún nivel de autoridad y que influyen unos en otros (Kooiman, 1993: 64). A efectos de las políticas de transparencia y anticorrupción, el concepto de buen gobierno ofrece un marco vertebrador que da forma y capacidad a una arquitectura gubernamental, a través de la cual es posible diseñar, implementar y promover políticas de transparencia y prevenir prácticas corruptas.

El análisis de buen gobierno está estructurado en torno a las tres “íes”: instituciones, institucionalización e institucionalidad. Las instituciones son elementos abstractos y poco tangibles. Pueden ser normas, leyes y reglas que estructuran la vida cotidiana gubernamental. Las instituciones generan certidumbre o reducen la incertidumbre a través de constricciones e incentivos que condicionan el comportamiento individual y de las organizaciones. Las instituciones no sólo determinan los procedimientos, sino a quiénes se les aplica, las consecuencias y castigos; también contribuyen a articular la interacción entre actores. En última instancia, las instituciones en regímenes democráticos son las expresiones de las relaciones de poder y de interés, y tienen un rol importante en formar competencias, modelos mentales y comportamientos. Las instituciones no son producto de un acto de voluntad, sino el resultado de un proceso de aprendizaje social expresado en el Estado de Derecho.

Como bien lo plantea y explica O’Donnell (2001), las instituciones contribuyen a la estabilidad gubernamental democrática, ya que pueden garantizar equidad, igualdad, autonomía, equilibrio de poder, libertad política, derechos humanos y civiles, y transparencia y rendición de cuentas. Las constituciones son instituciones por naturaleza. Por ello, no se puede ni replicar instituciones, ni cambiarlas por decreto. Las instituciones no sólo están basadas en un marco legal formal, o en las declaraciones de autoridades gubernamentales o miembros de partidos políticos, sino también en el comportamiento formal e informal de los actores. Sólo así se puede explicar que, aun con marcos legales y normas, las prácticas corruptas y la falta de transparencia sean una realidad en todas las sociedades del mundo, aunque con distinta intensidad. En definitiva, las instituciones no son sólo la base de un Estado gobernado por la ley, sino también de un auténtico Estado democrático de derecho.

La institucionalidad es una realidad más concreta que las instituciones. Es la ordenación de recursos concretos (humanos, financieros, técnicos y organizacionales) para la consecución de objetivos gubernamentales. La institucionalidad no debe confundirse con instituciones, pues no es regla, norma o un marco legal, sino más bien un agregado (capacidad, ética, servicio público, sistemas, control interno, autoevaluación) que participa de ellas. Es un medio de gobernabilidad que ayuda a ordenar la administración o gestión de los recursos, y en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. La institucionalidad tiene un margen mayor de maniobrabilidad que las instituciones.

Por lo tanto, hacer la institucionalidad más eficiente, modernizarla, tecnificarla y fortalecerla es mucho más factible. La institucionalidad es la parte más instrumental del buen gobierno, y por ende, la que permite resultados e indicadores. Es en este componente donde puede ubicarse el nudo gordiano de las políticas de transparencia y anticorrupción. Es en esta dimensión donde debería haber una fuerte capacidad para formular y coordinar políticas, que incluya mecanismos que permitan tomar decisiones, limiten presiones políticas, y coordinen el debate público. Debería ser la parte del Estado menos politizada y más tecnificada.

Finalmente, institucionalización es, en última instancia, el diseño institucional vigente, que está estrechamente relacionado no sólo con la vinculación fecunda entre instituciones e institucionalidad, sino también a la capacidad real del aparato estatal para condicionar comportamientos y disminuir la incertidumbre y el riesgo. La institucionalización puede reducir la brecha de expectativas entre lo que debe ser y lo que es. También gestiona la intensificación y resolución de conflictos. Los actores fijan sus aspiraciones en la institucionalización, como un medio que conduzca a lograr consenso sobre la forma de resolver las diferencias, y así proceder. Como diría Lechner (1998), la institucionalización también puede producir y reproducir las representaciones simbólicas, a través de las cuales se estructura y ordena la sociedad, incluyendo la “puesta en escena” de la propia política, y/o la tentación de instituir mecanismos de unidad nacional. La institucionalización también puede generar mecanismos de participación y canalización de demandas, a través de los cuales los intereses y demandas se pueden ordenar, expresar, negociar y conciliar (Bremmer y Taras, 1997; Brinkerhoff y Crosby, 2002).

La institucionalización es también un indicador de un aparato estatal efectivo. Las instituciones públicas tienen que cumplir con su misión, o sea, lograr hacer efectivo su propósito. Por ejemplo, un ámbito relacionado con la transparencia y las prácticas corruptas en la que la institucionalización juega un papel vital es el de la administración de la justicia, que, basada en un buen cuerpo de leyes y normas, puede hacer posible que se fortalezca el sistema de derecho por encima de la arbitrariedad y la discrecionalidad, y que se garantice un mínimo de libertades y derechos ciudadanos y de transparencia. La experiencia de los países de América Latina demuestra que éste es otro gran desafío, pues en la mayoría de los casos se trata de implementar un enfoque totalmente nuevo, cuya proyección se nutre de cambios en el comportamiento no sólo de jueces y abogados, sino también de la ciudadanía.

La experiencia muestra que la eficacia individual de cada institución no basta para la institucionalización. Es decir, en varios países en transición de seguro que se pueden identificar éxitos institucionales, como el Servicio de Renta Interna (SRI) en Ecuador, la Defensoría del Pueblo en Bolivia, la Oficina para el Ciudadano (CAO) en Ucrania, la Corte Constitucional en Egipto, el Instituto Federal Electoral (IFE) en México, y el Directorado para el Combate contra la Corrupción (DCEC) en Botsuana, entre varios. Sin embargo, en la medida en que los éxitos constituyan excepciones y no sean institucionalizados, su sostenibilidad y replicación pueden ser adversamente afectados.

Entonces, instituciones, institucionalidad e institucionalización conforman el sistema total de constricciones y de incentivos de una determinada gobernabilidad. Siempre se ha reconocido la importancia de las instituciones, pero su significación precisa para la gobernabilidad es un descubrimiento muy reciente. En realidad, hasta finales de los ochenta, no comenzó a percibirse la relevancia de las tres “íes” para el buen gobierno, y es más reciente el reconocimiento de su importancia en los temas de la transparencia y anticorrupción. Hoy se evidencian más empíricamente los costos de la falta de transparencia y prácticas corruptas, no sólo en los procesos democráticos o en el desempeño económico, sino también en la correlación sistémica existente entre las tres “íes” y el apoyo a la democracia, la satisfacción económica y la percepción del control de corrupción. Es decir, existe evidencia empírica suficiente que demuestra que a mayor institucionalidad e institucionalización, mayor percepción del control de prácticas corruptas, mayor apoyo a la democracia, y satisfacción económica (Berthin, 2006; Cunill, 2005).

## **Construyendo políticas de transparencia y anticorrupción y gestionando la implementación de la política**

La política es el fundamento y el factor condicionante de la formulación e implementación de políticas de transparencia y anticorrupción. Por ende, los medios puramente administrativos son a menudo poco útiles. De igual forma, cuando el abordaje de temas de transparencia y anticorrupción se hace puramente desde el ámbito político, el resultado por lo general no es el más óptimo. La realidad es que en varios países la administración pública todavía está subordinada al ámbito político, y los temas de anticorrupción y transparencia aún son manejados desde plataformas puramente políticas. Como ya se mencionó, los líderes que ostentan el poder a través de elecciones, hoy colocan en sus campañas políticas temas o “slogans” anticorrupción, aunque éstos carezcan de contenido sustantivo y estratégico. Por ejemplo, “corrupción cero”, “con las manos limpias”, “gobierno transparente y claro”, y “cero impunidad”, son algunos de los “slogans” más populares en tiempo de campañas políticas. Esto, obviamente, responde más a impulsos y retórica política que a una plataforma coherente y estratégica de políticas. La brecha entre lo que se dice o promete y lo que se hace en materia de anticorrupción y transparencia se manifiesta una vez que un nuevo gobierno inicia su gestión. Por lo general, después de unos seis meses de gobierno, los ex candidatos, ahora gobernantes, tienen que tomar distancia de sus promesas electorales en materia de transparencia y anticorrupción, debido fundamentalmente a que no encuentran la manera de convertir sus amplias promesas en políticas concretas y viables.

El problema fundamental es que la retórica política en materia de transparencia y anticorrupción durante procesos electorales, no puede ser convertida en políticas, en muchos casos debido a la falta de recursos humanos y financieros, y en otros, debido a la falta de capacidad y conocimiento de los gestores públicos para traducir la retórica política a políticas de corto, mediano y largo plazo. Por lo general, son sólo los donantes los únicos que pueden influir en que se diseñe e implemente, no necesariamente políticas, sino actividades. Por ende, sobreponerse a esta realidad es un gran desafío para la construcción de políticas de transparencia y anticorrupción y su gestión.

En ese contexto, ¿cuál debería ser la primera tarea de un nuevo gobierno en sus primeros seis meses para promover y/o construir desde un principio políticas de transparencia y anticorrupción? La experiencia de la última década deja como saldo siete lecciones generales que habría que tomar en cuenta:

1. No hay **soluciones rápidas**. Resolver el problema de las prácticas corruptas e incrementar la transparencia son empresas políticas complejas y multidimensionales que requieren amplias reformas en el ámbito de la gobernabilidad y la economía. Se necesita un compromiso de largo plazo para ganar la confianza del público en los esfuerzos para prevenir y controlar la corrupción e institucionalizar la transparencia.

2. Es necesario **encontrar un equilibrio** entre metas inmediatas y visibles en el corto plazo, que dan fuerza pero apenas penetran la superficie del problema, con reformas sistémicas profundas que son más difíciles de implementar, que llevan más tiempo y recursos, pero atacan las raíces del problema.

3. Es posible que aliados y donantes externos **fomenten** actividades contra la corrupción y a favor de la transparencia, pero el impulso y el liderazgo deben venir desde adentro.

4. Las estrategias contra la corrupción y a favor de la transparencia, ya sean nacionales o regionales, requieren de una **visión de largo plazo** y un entendimiento claro de que aunque el cambio fundamental ocurra ahora, tal vez sus frutos lleguen en una o dos generaciones. No obstante, victorias tempranas y visibles, como el enjuiciamiento de funcionarios de alto nivel, pueden ser esenciales para dar credibilidad y generar presión sostenida para la reforma.

5. Diseñar un enfoque basado en **grandes estrategias anticorrupción, pero con una visión realista**. Las grandes estrategias ayudan a influir en la evolución hacia un mejor futuro. A su vez, la visión realista es necesaria para vincular mejor las políticas a largo plazo y las decisiones inmediatas.

Este enfoque también puede ser sumamente valioso para la movilización de apoyo a políticas que, aunque necesarias, pueden resultar poco populares.

6. **Priorizar** temas críticos y analizar su viabilidad en tiempo y recursos. Una de las principales debilidades al asignar prioridades consiste en que las cosas urgentes reciben mayor atención que las importantes y viceversa, en ocasiones por falta de una estrategia. Particularmente en temas de transparencia y rendición de cuentas se necesita establecer prioridades de corto, mediano y largo plazo.

7. Enfoque en la **coordinación** de las políticas.

### **Dimensionando el epicentro institucional para la promoción de transparencia**

Como la señal satelital, las prácticas corruptas y la opacidad son elementos que están casi siempre presentes en el entorno. Su receptividad o rechazo están ligados a la capacidad del aparato de dejar que la señal entre, o de desviarla. Por ende, es necesaria la presencia de un aparato que pueda procesar la señal y controlarla. Está claro que mucha gente quiere aprovecharse del gobierno para obtener beneficios cuando no debe. Funcionarios públicos, miembros de partidos políticos y empresarios pueden aprovecharse del monopolio, de la discrecionalidad y de la falta de transparencia para buscar oportunidades e incentivos para cometer prácticas corruptas.

En respuesta a esa posibilidad que está presente constantemente, muchos gobiernos alrededor del mundo han creado lo que puede denominarse como un “epicentro institucional” anticorrupción, que opera como un aparato para prevenir, reducir y sancionar prácticas corruptas en la administración pública, en el sector privado, y en la política. En muchos casos, a este aparato se le considera como una inversión para el beneficio de la gobernabilidad democrática. El aparato más básico incluye leyes que sean cumplidas, órganos de control fuertes e independientes, presupuestos transparentes y participativos, compras y contrataciones competitivas y meritocráticas, sistema judicial efectivo, eficiente y creíble, acceso a la información, y auditoría social.

El epicentro institucional para la transparencia no es más que un punto central de la administración pública donde se colecta información y distribuye simétricamente, se definen y priorizan políticas y estrategias, se coordina el esfuerzo institucional, se gestiona la denuncia, se dinamiza la investigación de casos, y se implementan recompensas y castigos. El epicentro no debe estar necesariamente centralizado en una entidad, ni tampoco su dinámica debe ser sólo de arriba hacia abajo. Puede más bien ser un conjunto de entidades especializadas y descentralizadas (contraloría, fiscalía, procuraduría), coordinadas por algún mecanismo institucional independiente que permita la realización de varias tareas preventivas. Es decir, se necesita pensar en una instancia que pueda no sólo evaluar el riesgo y alertar, sino también colaborar en la gestión de riesgo y asumir un rol protagónico en cuanto a la coordinación de la prevención.

En la última década ha habido ya diversos intentos en varios países de la región de generar algún tipo de instancia coordinadora. Son ejemplos, en la actualidad, la Oficina Anticorrupción, del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, de Argentina; el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción, de la Vicepresidencia de la República en Colombia; el Consejo Nacional Anticorrupción de Honduras; la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC) en Ecuador; el Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI) en Paraguay; la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC) en México; y la Comisión de Ética Gubernamental de El Salvador. Y anteriormente, la Secretaría de Lucha Contra la Corrupción en Bolivia, y la Oficina de Ética Pública en Nicaragua. Si bien todas estas experiencias comparten los mismos objetivos, su organización y composición son diversas, desde aquellas creadas sólo por el Poder Ejecutivo, hasta aquellas creadas con una participación más amplia de otros poderes del Estado, y hasta de la sociedad civil.

Algunas lecciones importantes de estas experiencias tienen que ver con el nivel de dependencia con el Poder Ejecutivo, y con el nivel de interacción con otros poderes del Estado. Es decir, la pregunta

concreta es ¿cuán independientes realmente son? Otra lección importante es que requieren de una legislación que les dé más fuerza legal y permanencia. Aunque, como muestra el caso de la CCCC de Ecuador, el tener sustento en la Constitución de la República no necesariamente garantiza fuerza y sostenibilidad. También ése sería el caso del Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) de Honduras, que se crea por Decreto Legislativo, cuyo grado de efectividad es todavía mínimo aun con ese estatus. Queda claro también que requieren de un mayor respaldo del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La limitante presupuestaria y la falta de recurso humano capacitado son dos temas que condicionan el alcance, la efectividad y el éxito sostenido de estos mecanismos.

Si en efecto se quiere que estas instancias evalúen el riesgo, colaboren y coordinen en su gestión y asuman un rol más protagónico en cuanto a la prevención, tales instancias necesitan ser fortalecidas política, financiera y, en particular, funcionalmente. Por ejemplo, se les puede asignar algunas tareas más dinámicas e innovadoras, tales como la realización de estudios recurriendo al sector privado, para identificar dónde hay prácticas corruptas en el sistema de compras del gobierno, en las cortes, en el otorgamiento de licencias y otros documentos; promover la veeduría ciudadana en varios niveles de la policía y las cortes, incluyendo la misma instancia anticorrupción; involucrar asociaciones de contadores y abogados en el esfuerzo de vigilancia; realizar campañas públicas de denuncias en el Estado (¿dónde, cómo, cuándo, qué?), promover su uso, monitorear el proceso de denuncia e informar a la ciudadanía; así como formar equipos de funcionarios públicos con alta experiencia para analizar casos y generar información amigable, útil, veraz y objetiva para que la ciudadanía se entere del proceso, sus cualidades y dificultades, y se conozca el veredicto.

Una ventaja de contar con una instancia gubernamental independiente y altamente tecnicada en materia de transparencia y anticorrupción, es que puede asumir tareas complementarias a las de las otras entidades especializadas (contraloría, fiscalía, procuraduría) que conforman el aparato anticorrupción. Por ejemplo, puede participar en reuniones de gabinete, de comisiones especializadas legislativas (probidad, transparencia), y de consejos de judicatura. Puede realizar tareas audaces, como por ejemplo involucrar a funcionarios públicos y organizaciones de la sociedad civil para que se hagan cargo de delinear objetivos y evaluar su impacto. Compras y contrataciones de personal público son también áreas estratégicas para que el Estado y sus funcionarios demuestren que pueden hacer una gestión digna de confianza.

Entonces, el contar con un epicentro fuerte y técnicamente dotado para la promoción de la transparencia y la prevención, reducción y sanción de prácticas corruptas, es un compromiso político explícito para luchar por un buen gobierno. El ataque a las prácticas corruptas implica acciones desde arriba hacia abajo, horizontales y verticales, desde políticas y leyes, y de presidentes, ministros, legisladores, jueces, gobernadores, prefectos y alcaldes, que siempre deben apuntar a un mejoramiento institucional de los sistemas de transparencia y anticorrupción. Tiene que haber necesariamente voluntad política y actos que demuestren esa voluntad. Por ejemplo, el nombramiento de una “zarina” o un “zar” anticorrupción con independencia; un comité coordinador ministerial efectivo y activo (contraloría, ministerio público, policía, ministerio de justicia, corte suprema, ministerio de hacienda o finanzas, ministerio de gobierno); y el establecimiento de entidades especializadas anticorrupción que faciliten la colaboración y coordinación.

De igual forma, es necesario garantizar el acceso y la diseminación de información pública, y promover alianzas con la sociedad civil. Ya existen varias experiencias de auditoría social para monitorear políticas públicas y medir su impacto. La ciudadanía puede participar en ejercicios de auditoría social, encuestas, estudios de caso e investigaciones sobre indicadores medibles en temas de políticas públicas (por ejemplo, tiempo de espera en trámites, calidad de procesos de licitación, mora judicial, etc.).

La Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción brindan un vasto marco de políticas y estrategias preventivas, y amplios espacios

para promover la colaboración público-privada. Los Estados que ratifican las convenciones son responsables de responder periódicamente a cuestionarios de progreso, de evaluar a otros países para medir el nivel y grado de cumplimiento, y de participar activamente en discusiones sobre políticas regionales e internacionales anticorrupción. Igualmente, ambas convenciones contemplan un papel destacado para la participación de la sociedad civil, como proveedora de fuentes alternativas de información que faciliten una evaluación complementaria e independiente del cumplimiento de las convenciones. Junto con los informes de país, los informes de la sociedad civil desempeñan un papel fundamental en la promoción del debate público a nivel nacional, y son un instrumento de defensa en las causas y estrategias de fiscalización. Además, en ambas convenciones se enfatiza en las entidades del gobierno y la sociedad civil como principales protagonistas.

La impunidad debe ser combatida, y si el debido proceso legal implica a un “pez gordo”, se debe hacer cumplir su sentencia para utilizarla como ejemplo. Más allá de la parte preventiva, será importante también incrementar la capacidad para investigar, procesar y sancionar casos y denuncias. Algunos países han nombrado fiscales especiales contra la corrupción para casos muy renombrados. El fiscal especial para el escándalo de Montesinos en Perú es un buen ejemplo. Generalmente, sin embargo, estos casos languidecen debido a la escasa capacidad de investigación de la policía judicial y los fiscales, o bien se eternizan en tribunales por el excesivo número de casos y la falta de jueces capacitados para entender las a veces complicadas pruebas que se presentan en ellos. Hay casos que, con frecuencia, están sujetos a intervención por el Poder Ejecutivo o el mismo Poder Judicial, y se declaran nulos o prescritos.

Asimismo, deben fomentarse prácticas y técnicas agresivas de rendición de cuentas, integridad y responsabilidad profesional, que se encuentran en muchas organizaciones policiales modernas, incluyendo la creación de unidades especializadas: unidades de asuntos internos, unidad de investigación de antecedentes, unidades de inteligencia financiera, etc. Inclusive, la implementación de unidades inter-agenciales especializadas de anticorrupción (con participación de la contraloría, fiscalía, procuraduría, policía judicial, etc.).

### **Reflexiones finales**

Aunque se han dado muchos pasos positivos en materia de políticas de transparencia y anticorrupción en la última década en la región, queda mucho por hacer. Aún existen líderes políticos y partidos que llegan a gobernar, pero que se resisten a mejorar la gobernabilidad política. Todavía se mantiene un doble discurso, donde se censuran públicamente las prácticas corruptas y la falta de transparencia, pero al mismo tiempo en privado se reconocen y aprovechan los beneficios personales y partidistas que ofrecen sistemas corruptos. Las lealtades en muchos casos están distorsionadas, más a favor de los partidos políticos, de las empresas y de lo personal (caudillos), que del interés nacional y colectivo de un buen gobierno. Todavía persiste el énfasis en las largas listas de qué se debe hacer en el tema de la anticorrupción, pero existe poco atrevimiento político para priorizar una o dos medidas concretas de la larga lista, y poca creatividad para hacerlas operativas (Grindle, 2005).

Se han dado varias iniciativas en la última década en la región, y éstas pueden ser vistas no sólo como buenas señales de la voluntad política, sino como pequeñas victorias. Sin embargo, no son suficientes, pues se necesita garantizar que estas iniciativas sean sostenibles y tengan un impacto más amplio. De lo contrario, se estaría fomentando el cinismo de creer que no se puede promover la transparencia ni combatir efectivamente las prácticas corruptas. Por ende, se requieren más y mejores políticas públicas, leyes y capacitación. La temática precisa un tratamiento de urgencia. Y cualquier estrategia debe desafiar a distintos sectores, como la sociedad civil, el sector privado, la comunidad de donantes, los funcionarios públicos y los partidos políticos, para que asuman un rol más protagónico.

Para moverse en una nueva dirección, es necesario reconocer el problema como un asunto público y de gobernabilidad. Se debe superar esa marcada tendencia latinoamericana a creer que sólo se

necesitan leyes, sin prestarle atención a temas de capacidad, prevención y estrategias. En este sentido, son fundamentales el fortalecimiento e independencia de los órganos de control y del sistema judicial, y la formación de sus integrantes sobre las técnicas jurídicas anticorrupción, para que desarrollen capacidades que les permitan actuar debidamente.

Se puede avanzar en fortalecer estrategias nacionales en pro de la transparencia y en contra de la corrupción con pocos costos políticos. Cualquier estrategia debe reconocer que no todo se puede hacer al mismo tiempo, pero también deben ubicarse líneas estratégicas y alinearlas con capacidad institucional real, que pueden dar resultados, aunque pequeños, pero inmediatos. Se tiene que pensar estratégicamente para generar credibilidad pública. Debe haber también algún tipo de compromiso político, de tal forma que cualquier iniciativa no sea enmarcada en un enfoque de suma cero, donde se politice o ideologice la lucha. En ese sentido, el marco de los tratados regionales e internacionales, como la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, puede proveer un colchón político, pues son instrumentos aprobados y ratificados por Estados parte, y trascienden gobiernos. El cumplimiento de estas normas regionales e internacionales puede ayudar a un gobierno a justificar medidas anticorrupción, que de otra manera podrían ser politizadas y causar que la oposición política se ponga a la defensiva y no preste su colaboración.

### **Bibliografía**

- Bardach, Eugene (1981), "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas", en *Antologías de política pública*, Luis Aguilar Villanueva (comp.), México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. v.3.
- Berthin, Gerardo (2006), "Transparencia para la eficacia de las políticas públicas en América Latina: ¿avances y agenda pendiente?", documento presentado en el Simposio Internacional "Hacia el Buen Gobierno: Tareas aún Pendientes", BID, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica, 11 y 12 de octubre.
- Berthin, Gerardo y Maldonado, Patricio (2004), "Transparency and Developing Legal Frameworks to Combat Corruption in Latin America", en *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas*, Vol. 10, Los Angeles, Summer, pp. 101-120.
- Bremmer, Ian y Taras, Ray (eds.) (1997), *New States, New Politics: Building the Post-Soviet Nations*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Brinkerhoff, Derick W. y Crosby, Benjamin L. (2002), *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision-Makers in Developing and Transition Countries*, Bloomfield, Kumarian Press.
- Cordovez, Carlos (ed.) (2007), *Justicia: un vínculo pendiente entre Estado, ciudadanía y desarrollo*, Washington, BID.
- Cunill Grau, Nuria (2005), "La transparencia en la gestión pública: ¿cómo construirle viabilidad?", en *Transparencia en la gestión pública: ideas y experiencias para su viabilidad*, Francisco Mezones (ed.), Guatemala, BID. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social; Instituto Nacional de Administración Pública de Guatemala; Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.
- Eberlei, Walter y Führmann, Bettina (2004), *Fighting Poverty and Corruption*, Eschborn, Sociedad Alemana de Cooperación Técnica.
- Grindle, Merilee S. (2005), "Good Enough Governance Revisited: a Report for DFID with Reference to the Governance Target Strategy Paper of 2001", Cambridge, Harvard University.
- Kaufmann, Daniel y Kraay, Aart (2007), "Governance Matters: New Indicators for 1996-2006 and Methodological Challenges", Washington, Banco Mundial.
- Klitgaard, Robert (2004), "¿Cómo va la lucha contra la corrupción?", Bogotá, Fundación Buen Gobierno.

- Kooiman, Jan (1993), “Findings, Speculations and Recommendations”, en *Modern Governance*, Jan Kooiman (ed.), London, Sage.
- Latinobarómetro (2005), *Informe Latinobarómetro 2005*, Santiago, Latinobarómetro.
- \_\_\_\_\_ (2006), *Informe Latinobarómetro 2006*, Santiago, Latinobarómetro.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Informe Latinobarómetro 2007*, Santiago, Latinobarómetro.
- Lechner, Norbert (1998), “El malestar con la política y la reconstrucción de los mapas políticos”, en *Mas allá del Estado, más allá del mercado: la democracia*, Fernando Calderón y Norbert Lechner (eds.), La Paz, Plural Editores.
- Moore, Mark H. (1998), *Gestión, estrategia y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica.
- Nioche, Jean Pierre (1997), “Ciencia administrativa, management público y análisis de políticas públicas”, en *Tecnología Administrativa*, Vol. 11 N° 23, Medellín.
- O’Donnell, Guillermo (2001), “La irrenunciabilidad del Estado de derecho”, en *Instituciones y Desarrollo*, Nos. 8-9, Barcelona, mayo.
- PNUD (2004), *Report on Democracy in Latin America*, New York, PNUD.
- Seligson, Mitchell A. (2007), “The Rise of Populism and the Left in Latin America”, en *Journal of Democracy*, Vol. 18 N° 3, Baltimore, July, pp. 81-95.
- Transparencia Internacional (2007), “Declaración final”, documento presentado en la Conferencia “Consolidando el Cambio: la Convención Interamericana contra la Corrupción en su Segunda Década”, Transparencia Internacional, Transparencia Venezuela, Caracas, 12 y 13 de febrero.
- Transparencia Mexicana (2006), *Índice de corrupción y buen gobierno 2005-2006*, México, Transparencia Mexicana.
- USAID. Proyecto Rendición de Cuentas y Anticorrupción de las Américas (2005), *Encuesta nacional del costo de la corrupción para los hogares bolivianos*, La Paz, USAID. Proyecto Rendición de Cuentas y Anticorrupción de las Américas; Red Anticorrupción Bolivia.

## **América Latina en la era del gobierno electrónico. Análisis de la introducción de nuevas tecnologías para la mejora de la democracia y el gobierno\***

**Yanina Welp**

### **1. Introducción**

Numerosos indicadores muestran un declive de la capacidad de los sistemas políticos para mantener entre los ciudadanos la convicción de que las instituciones de la democracia representativa merecen aceptación y apoyo (Lipset, 1992). Los elementos básicos de esta crisis serían el desinterés de los ciudadanos por la política tradicional, que se manifestaría en el descenso de la participación en elecciones, en la desconfianza en las instituciones y representantes, y en la caída de la afiliación partidista y sindical (Putnam, 2003; Huse, 2003; Clift, 2003; Hague y Loader, 1999). Sin embargo, este escenario basado en las tendencias europeas y norteamericanas no puede proyectarse linealmente sobre la realidad latinoamericana, que presenta otras características.

En la mayoría de los países de América Latina, la participación en elecciones no ha disminuido, aunque varía entre territorios: en el período 1976-2006, en Colombia, Venezuela y Guatemala la participación quedó por debajo del 60%, mientras en Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay superó ampliamente el 70%. El promedio de la región para el mismo período fue de 70,18%, con una tendencia errática. Mientras en tres países la participación electoral evoluciona de forma pronunciadamente negativa (Honduras -2,79; Ecuador -2,79; y Venezuela -7,09), en otros es negativa pero menos acentuada (Argentina -1,8 o Costa Rica -2,08). Hay países en que la tendencia es levemente positiva (Uruguay +1,29); oscilante entre elecciones (Colombia +0,36; México -0,56); se ha vuelto negativa pero muy recientemente, con lo que no se puede saber aún si marca una tendencia o una excepción (Bolivia -1,28; Chile -2,39); o, al revés, se ha vuelto positiva tras ser negativa durante los años previos (Guatemala, Brasil).

La confianza en los partidos políticos es baja y variable, y sugiere una estrecha vinculación con las crisis económicas y políticas (en Argentina, en el período 1996-1997 fue del 22%, mientras en 2001-2002 descendió hasta el 8,4%; aun más pronunciada, en Ecuador alcanzaba el 16,9% en 1996-1997 y cayó al 5,4% en 2003-2004). También en Perú se ha observado un pronunciado descenso. Uruguay es el país en que los ciudadanos más confían en los partidos, aunque también se registran variaciones a la baja (38,1% en 1996-1997, 23,9% en 2003-2004). Pese a la fuerza de los datos, que muestran el declive de los partidos políticos o al menos su escasa credibilidad ante la opinión pública, la encuesta de Latinobarómetro de 2006 señalaba que el 57% de la población respondía que el método más efectivo para cambiar las cosas es “Votar para elegir a los que defienden mi posición”. El 19% señalaba “No es posible influir para que las cosas cambien, da igual lo que haga”, y el 14% prefería “Participar en movimientos de protesta y exigir los cambios directamente”. En todos los países de la región, más de la mitad de la población afirma que la democracia puede tener problemas pero es el mejor sistema de gobierno. El promedio es de 74%, con extremos que van desde Paraguay (54%) a Venezuela y Uruguay (89%).

En paralelo, a menudo se cita la paradoja en la que vive la mayoría de los países latinoamericanos que, por un lado, ha consolidado el régimen democrático como forma de gobierno y, por otro, enfrenta sucesivas crisis sociales y políticas (PNUD, 2004). Abundan los ejemplos. Las movilizaciones populares han llevado a la convocatoria de elecciones anticipadas a partir del derrumbe de gobiernos como, entre otros, los de los presidentes Abdalá Bucaram (1997), Jamil Mahuad (1999) y Lucio

---

Recibido: 19-05-2008. Aceptado: 24-05-2008.

\* Una primera versión de esta investigación fue presentada en la I Conferencia Internacional sobre Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires, 14 y 15 de marzo de 2007.

Gutiérrez (2005) en Ecuador; Raúl Cubas Grau (1999) en Paraguay; Alberto Fujimori (2000) en Perú; Fernando De la Rúa en Argentina (2001); o Gonzalo Sánchez de Losada (2003) y Carlos Mesa (2005) en Bolivia. También se han consolidado movimientos sociales con innovadoras formas de protesta y/o con reclamos históricos hasta entonces silenciados, como el zapatismo en México, el movimiento Piqueteros en Argentina o los movimientos campesinos y aborígenes en Ecuador y Bolivia.

En el escenario descrito, los partidos políticos, la sociedad civil y el ámbito académico reflexionan sobre nuevas fórmulas que podrían contribuir a mejorar la gobernabilidad en la región. Esto es, sobre la capacidad de las instituciones políticas para asumir y procesar democráticamente el conflicto (Cerrillo, 2001). Las tecnologías de la información para el control de los gobiernos, la mejora de las prestaciones y la apertura de espacios de participación, podrían ser herramientas útiles para contribuir a superar los problemas existentes. Pero el efecto y uso de las TIC -y de Internet en particular-, como herramienta para mejorar el funcionamiento de los sistemas políticos democráticos, está escasamente estudiado.

Este desinterés podría obedecer a que las TIC son una herramienta que atraviesa y potencialmente facilita procesos, no un mecanismo en sí mismo. Otra explicación podría derivar de la evidente vinculación entre desarrollo económico y difusión de tecnología, señalada por numerosos estudios (Hargittai, 1999; Guillén y Suárez, 2001; Milner, 2002; Welp, 2004), y que conduce a rechazar el interés del tema en una región con altos niveles de pobreza y desigualdad. Sin embargo, se pueden plantear objeciones a ambas cuestiones. Por un lado, las TIC podrían provocar cambios sustantivos también en el funcionamiento democrático (Castells, 2001) y pueden mejorar la eficiencia en las prestaciones del gobierno (Hinnant y Moon, 2001; Fountain, 2001; Fernández y Welp, 2003; West, 2004), reducir la corrupción (Bhatnagar, 2003) y canalizar demandas ciudadanas con nuevos espacios de participación política (Bimber, 1999; Chadwick y May, 2003; Hague y Loader, 1999). Por otro lado, aunque la riqueza condicione la difusión de Internet, su avance ha sido notable en todas las regiones del mundo -a diferentes velocidades y con diferentes consecuencias sobre la organización social-, incluyendo a América Latina, donde se observa un constante incremento de usuarios que podría crear una masa crítica de demandantes de servicios electrónicos.

Los datos de la International Telecommunications Union para 2007 muestran que, en la región, sólo dos países superan el umbral del 30% en usuarios de Internet (Chile con 33% y Costa Rica con 35%), varios países superan el 20% (Argentina 24%, Brasil 26%, Colombia 26%, México 21%, Perú 27%, Uruguay 29% y Venezuela 21%), mientras sigue habiendo países en los que el porcentaje de usuarios no alcanza el 5% (Nicaragua con 3%, Paraguay 4% y Honduras 4,6%). Las cifras son bajas, más aun si se las compara con las de los países avanzados; sin embargo, también muestran un crecimiento constante, considerando la relativa novedad de esta tecnología.

Nos preguntamos si la brecha digital inhibe la actuación de los gobiernos latinoamericanos, pero rápidamente las evidencias muestran lo contrario. En los últimos años, todos ellos han desarrollado programas e iniciativas de implementación de TIC en diversas áreas, incluyendo planes, actuaciones concretas o, como mínimo, documentos estratégicos. Para este primer análisis ha sido de gran utilidad la información contenida y desarrollada por la Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe<sup>1</sup>, que mostraba que, a principios del año 2007, la mayoría de los países latinoamericanos tenía planes de actuación en marcha. Los que carecían de planes de actuación (Paraguay, Nicaragua, Honduras) tenían al menos algún documento estratégico, evidenciando que el tema había llegado a la agenda política.

Los objetivos de estas actuaciones y sus consecuencias para la gobernabilidad constituyen el tema de esta investigación. *¿Qué tipo de actuaciones se realizan y con qué objetivos y consecuencias para la gobernabilidad democrática?* En primer lugar, proponemos un marco teórico para definir tipos de iniciativas. Luego se compilan las principales experiencias desarrolladas por los gobiernos de la región. Por último, se extraen algunas conclusiones y se señalan futuras líneas de investigación.

## **2. Tecnologías, democracia y buen gobierno**

La e-democracia se ha definido como el uso de medios electrónicos de comunicación que dan poder a los ciudadanos para controlar la responsabilidad de legisladores y políticos sobre sus acciones en el ámbito público, ya sea mediante el fortalecimiento de la transparencia del proceso político, el mejoramiento de la calidad de las instancias de formación de opinión o el incremento de la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones (Trechsel ...[et al], 2003: 10). Los diseños estratégicos del gobierno electrónico, por su parte, suelen incluir la dimensión democrática junto a la de la mejora de la eficiencia de la administración. En Argentina, por citar un caso, el Plan Nacional de Gobierno Electrónico (PNGE), puesto en marcha por decreto en abril de 2005, menciona que el gobierno electrónico busca dar un mejor servicio al ciudadano, mejorar la gestión pública, reducir costos, y propiciar la transparencia y la participación.

Los usos de la tecnología por parte de los gobiernos para mejorar su relación con la ciudadanía se pueden agrupar en distintas dimensiones, aunque esta división es analítica ya que están estrechamente interrelacionadas. Por un lado, hay temas que responden estrictamente a la calidad de la democracia (representativa y participativa), sobre la que la tecnología podría influir a partir de poner a disposición de los ciudadanos mayor información sobre la gestión del espacio público, generando más transparencia, y abriendo más y/o mejores canales de comunicación con la ciudadanía. Por otra parte, la innovación tecnológica en la administración pública también puede cambiar la prestación de servicios públicos incrementando la eficiencia y la transparencia de la gestión, lo que conduciría a mejorar los niveles de satisfacción ciudadana. Así, podemos diferenciar:

- el derecho del ciudadano a acceder a la información pública: apunta a mejorar la calidad de la información recibida y se espera que incremente la confianza en el sistema político y administrativo. Se busca dar transparencia a la gestión, hecho que tiene el efecto de incrementar el control sobre el gobierno. Se orienta a reforzar la democracia representativa;
- la orientación al ciudadano como usuario-receptor de servicios públicos: el énfasis se pone en la calidad de la prestación y en la eficiencia interna de la organización. Se trataría de facilitar el acceso a servicios, permitir el seguimiento de procesos, etc., lo que eliminaría la desconfianza y la arraigada sospecha de desigualdad y corrupción. Incluye la simplificación administrativa, disminución de la redundancia, automatización de procesos, etc.;
- la participación ciudadana con base en el derecho otorgado por la soberanía: incluye los procesos de participación democrática a partir del uso de las nuevas tecnologías (consultas en línea, voto electrónico, posibilidades de participación en el diseño de políticas públicas, etc.). Se vincula - especial aunque no exclusivamente- con formas de participación directa.

Una mejora de las prestaciones tiene consecuencias sobre la legitimidad del sistema político, del mismo modo que la transparencia de la gestión y el acceso a mayor cantidad de información tiene consecuencias sobre el ejercicio y la misma percepción de la democracia. Sin embargo, determinados desarrollos de prestaciones orientados a sectores reducidos de la población que tienen el conocimiento y la infraestructura necesaria, también podrían conducir a incrementar las diferencias entre los que tienen acceso, que se verían beneficiados, y los que no. La transparencia, a su vez, podría estimular el autocontrol y reducir los niveles de corrupción. El escenario de posibilidades y combinaciones, como se ve, es diverso.

## **3. Aproximación empírica y discusión**

A continuación se recogen las principales iniciativas desarrolladas por los países latinoamericanos, orientadas a cada uno de los ítems destacados en el apartado anterior: a) incrementar la transparencia de la gestión y disminuir los niveles de corrupción existentes, b) mejorar la eficiencia interna y externa de la administración pública, y c) promover y/o ampliar la participación ciudadana. Nos centramos en las

iniciativas desarrolladas por el gobierno nacional o federal, con presencia en la web. Es decir que, como punto de partida para detectar las iniciativas, se han analizado todos los portales del Gobierno y del Parlamento. La recolección de datos se hizo entre diciembre de 2006 y marzo de 2007.

En cuanto al primer grupo de iniciativas, observamos que todos los gobiernos han iniciado actuaciones orientadas a incrementar la transparencia de la gestión<sup>2</sup>. Cabe diferenciar entre las más desarrolladas y las embrionarias. En el primer grupo destacan los sistemas electrónicos de contrataciones del Estado, que permiten incrementar la eficiencia de las compras del gobierno, además de volver más transparentes y eficientes estos procesos (Chile, Colombia). En un nivel intermedio destacan las iniciativas orientadas al acceso ciudadano a la información (México, Guatemala, Ecuador). Por último, podemos mencionar la mera existencia de información en los portales gubernamentales (Paraguay, República Dominicana).

En segundo lugar, hemos analizado las iniciativas cuyo objetivo es la mejora de la eficiencia interna y externa de la administración pública de cara al ciudadano, principalmente en la prestación de servicios<sup>3</sup>. El análisis de los portales permite diferenciar entre aquellos que se constituyen como medios de comunicación de la actividad del gobierno, con carácter más propagandístico que informativo; los organizados según la oferta de la administración, con un lenguaje administrativo y estructurados por unidades de gobierno; y los organizados de acuerdo con las necesidades ciudadanas, por perfiles, temas y/o hechos vitales, con un diseño amigable. En muchos casos, funciona en paralelo un portal del gobierno y un portal de la casa presidencial, este último con orientación claramente propagandística. También hay portales que reúnen gran cantidad de información de diferentes tipos en la página de acceso, generando un complicado mapa de informaciones de difícil acceso.

Por último, recogimos las iniciativas de participación ciudadana<sup>4</sup>, desde las formas más básicas (envío de correos electrónicos) a la posibilidad de presentar propuestas de ley o pedir información especializada, y a la creación de espacios de interacción para influir en el diseño de políticas públicas. Vemos aquí mayor diferencia entre las actuaciones, ya que mientras en algunos casos se ha promovido la creación de foros sectoriales (México, Bolivia) o se han creado programas legislativos virtuales en los que el ciudadano puede participar (como Parlamento virtual en Perú y Chile), en otros la apelación al ciudadano es sobre todo simbólica, con buzones virtuales para escribirle al presidente (Paraguay).

El análisis ha mostrado que la mayoría de los portales se organiza como portales orientados al ciudadano (ocho casos); en segundo lugar destacan los organizados según la oferta de la administración, con información de programas y unidades de gobierno (siete países); y por último, los que funcionan principalmente como una ventana de noticias de la actividad gubernamental (cuatro casos). Muchas veces es quizá la intención propagandística la que guía los esfuerzos de los gobiernos por adoptar TIC y presentar información digitalizada a los ciudadanos (un análisis de ese tipo requeriría un estudio más profundo de dichas iniciativas), sin embargo se observa una evolución hacia portales orientados a la ciudadanía más que a reflejar la propia administración o la actividad de los gobernantes de turno.

Como iniciativa vinculada a la transparencia y la disminución de la corrupción, pero también con consecuencias para la modernización administrativa y la eficiencia interna de la gestión, se destaca la creación de sistemas de contrataciones y adquisiciones del Estado (con la excepción de El Salvador, México, República Dominicana, Nicaragua y Venezuela, el resto de los países los han desarrollado). En los casos en que el sistema funciona electrónicamente, las TIC se describen como un generador de transparencia, de eficiencia -ya que se busca incrementar la cantidad de proveedores y mejorar la relación calidad-precio- y de promoción del uso de las TIC (Argentina, Bolivia y Chile, entre otros). Muchas de estas iniciativas u otras orientadas a la transparencia y al acceso a la información pública se han desarrollado con fondos de cooperación internacional (Costa Rica, Panamá, Honduras, Bolivia, Perú).

En cuanto a las guías de trámites, aunque también aparecen como un instrumento difundido, al

menos en seis portales de gobierno no se han encontrado. Las transacciones electrónicas vinculadas a las guías de trámites no están muy extendidas, y en cualquier caso, en los países en que existen, su funcionamiento es muy embrionario. El grado de desarrollo del portal y su orientación propagandística, administrativa o ciudadana se vincula con la puesta *on line* de trámites electrónicos y/o el desarrollo de guías de trámites como iniciativa particular. Así, encontramos que todos los portales orientados al ciudadano cuentan con guías de trámites (Argentina, Colombia, Costa Rica, entre otros), algunos incluso permiten las tramitaciones electrónicas (El Salvador). La mayoría de los portales orientados a dar información del propio gobierno no cuentan con guías de trámites y tampoco presentan iniciativas de modernización orientadas al ciudadano (Ecuador, Honduras, Guatemala, República Dominicana). Sin embargo, Honduras y Guatemala, que no han desarrollado estas iniciativas, sí cuentan con sistemas electrónicos de compras y contrataciones del Estado.

En el ámbito de la participación ciudadana en general, cabe diferenciar entre: a) la apertura de espacios simbólicos de participación (por ejemplo, buzones para escribir al presidente); b) espacios en que se permite plantear y seguir propuestas; y c) espacios de interacción ciudadana para la formulación de proyectos de ley. La mayoría de estos últimos han sido desarrollados por la asamblea legislativa. Los portales del poder legislativo también se han extendido, con la única excepción de Honduras. Entre éstos, cabe diferenciar aquellos que prestan información de los que han implementado sistemas más avanzados de participación ciudadana, sea mediante el acceso y el envío de propuestas y preguntas de forma individual, y/o mediante la creación de foros de debate (Panamá, Perú).

**Tabla N° 1**  
**Estado de situación: el e-government en América Latina**

País	Orientación del portal del gobierno (1)	Portal legislativo (2)	Sistema de contrataciones (3)	Guías de trámites (4)	Nivel de participación (5)
Argentina	Ciudadano	Sí	Transac.	Informativo	Completa
Bolivia	Administrativo	Sí	Transac.	Informativo	Completa
Brasil	Ciudadano	Sí	Informativo	Transac.	Completa
Chile	Administrativo	Sí	Transac.	Transac.	Intermedio
Colombia	Ciudadano	Sí	Transac.	Informativo	Intermedio
Costa Rica	Ciudadano	Sí	Informativo	Informativo	Intermedio
Ecuador	Gobierno	Sí	Transac.	---	Básico
El Salvador	Ciudadano	Sí	---	Transac.	Básico
Guatemala	Gobierno	Sí	Transac.	---	Completa
Honduras	Administrativo	No	Transac.	---	Intermedio
México	Ciudadano	Sí	---	Informativo	Completa
Nicaragua	Administrativo	Sí	---	Informativo	Intermedio
Panamá	Ciudadano	Sí	Transac.	Transac.	Intermedio
Paraguay	Gobierno	Sí	Informativo	---	Intermedio
Perú	Ciudadano	Sí	Transac.	Transac.	Intermedio
República Dominicana	Gobierno	Sí	----	---	Básico
Uruguay	Administrativo	Sí	Informativo	---	Básico
Venezuela	Administrativo	Sí	---	Informativo	Completa

Fuente: Elaborado por la autora (marzo de 2007).

(1) Orientación del portal del gobierno. *Gobierno*: orientado a mostrar la actividad del Presidente. *Administrativo*: ofrece información de acuerdo con la oferta y la estructura de la propia AP más que de acuerdo con las necesidades del ciudadano. *Ciudadano*: en este caso se vislumbra un esfuerzo por modificar la oferta de información para hacerla más accesible tanto en términos de vocabulario como de organización y provisión.

(2) Portal legislativo. Existencia: Sí / No.

(3) Sistema de contrataciones (y compras del Estado). *Informativo*: sólo ofrece información. *Transac.*: permite realizar transacciones.

(4) Guías de trámites. Existencia y nivel de desarrollo. *Informativo*: sólo ofrece información. *Transac.*: permite realizar transacciones.

(5) Nivel de participación. Desde las formas más básicas (envío de correos electrónicos) a la posibilidad de presentar propuestas de ley o pedir información especializada, y a la creación de espacios de interacción para influir sobre el diseño de políticas públicas.

#### 4. Conclusiones y futuras líneas de investigación

Este estudio exploratorio ha permitido identificar algunos aspectos que permitirán contextualizar futuras investigaciones sobre las vinculaciones entre TIC y democracia. Para comenzar, podemos destacar que, pese a la brecha digital, la promoción de TIC es importante y tiene un peso creciente. El uso de las TIC por parte de los gobiernos latinoamericanos es extendido. Todos ellos han desarrollado portales gubernamentales y cuentan con planes estratégicos y/o planes de actuación. Con diferentes énfasis y consecuencias, todas estas actuaciones podrían contribuir a incrementar la satisfacción ciudadana, la legitimidad del sistema político y la gobernabilidad, tanto por el incremento del control

sobre los gobiernos (que presionaría a los mismos gobiernos a mejorar sus resultados) como por una mejora de las prestaciones o una mayor capacidad de los ciudadanos de presentar propuestas o hacer sentir su voz más allá de las elecciones.

El análisis ha mostrado que, aunque a una velocidad diferente, los países de América Latina están inmersos en el proceso de transformación que mueve al siglo XXI. Todos los países han desarrollado webs de contacto con sus ciudadanos; buena parte de estos portales están diseñados con una visión y un enfoque innovador. Existen numerosos sistemas de contrataciones y también diversos mecanismos de provisión de información al ciudadano. Pese a ello, el campo de actuaciones de cara al futuro es extenso y variado: algunos portales funcionan como meros instrumentos de propaganda oficial, mientras otros se limitan a reproducir la estructura administrativa sobre el nuevo canal de relación con el ciudadano. En estos casos, las posibilidades de interacción son limitadas, tanto cualitativa como cuantitativamente.

Agrupando los casos entre aquellos que más han implementado iniciativas TIC para la transparencia informativa, la mejora de los procesos internos y el incremento de la eficiencia de la gestión, encontramos que en el grupo de los más avanzados se ubicarían siete países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Panamá y Perú); en el grupo intermedio seis (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Venezuela), y cuatro en el menos avanzado (Ecuador, Paraguay, República Dominicana y Uruguay). En el primer grupo destacan casos con menor nivel de riqueza y difusión de tecnología, como Bolivia, Panamá y Perú, mientras en el último caso se ubica Uruguay, cuyos indicadores generales están por encima de la media regional. Esto conduce a varias reflexiones y propuestas para ajustar el modelo de análisis. Entre las reflexiones debemos destacar, en primer lugar, la influencia del soporte económico de los organismos internacionales en el desarrollo de este tipo de iniciativas, que ha permitido a países con menos recursos y difusión de TIC desarrollar ciertos sistemas electrónicos. En segundo lugar, la necesidad de un abordaje concreto en torno a las prácticas, usos y resultados, que permita diferenciar la retórica de las prácticas. Esto se hace especialmente evidente en las iniciativas orientadas a la participación ciudadana, que en general carecen de marcos explicativos de las consecuencias reales que podría tener la participación ciudadana.

Otros estudios ya han señalado que la cooperación internacional aparece como un incentivo al desarrollo del gobierno electrónico. Un trabajo de Reilly (2002), realizado en América Central, señala que el foco del uso de las TIC por parte de los gobiernos de la región es la modernización del Estado y no el mejoramiento de la gobernabilidad o la construcción de la democracia. Específicamente, hay muchas presiones internacionales por mejorar los sistemas de información del gobierno con el fin de mejorar la rendición de cuentas a los donantes, aumentar la eficiencia del Estado, reducir el nivel de corrupción y calificar al estatus de países pobres altamente endeudados<sup>5</sup>. En esta línea se destaca que muchos de estos proyectos incorporan la gobernabilidad a la agenda del desarrollo, debido a que los resultados y las consecuencias de los programas de ajuste estructural financiados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional durante la década de los ochenta no tuvieron un impacto significativo en la recuperación económica y, en cambio, crearon situaciones más difíciles para los pobres (por ejemplo, el incremento de la corrupción, la falta de transparencia en las decisiones públicas, los vacíos de responsabilidad frente a la ciudadanía o ineficiencias en la gestión pública) (Cerrillo, 2001). Debería analizarse las consecuencias de esta incorporación a la agenda de actuaciones.

Como futuras líneas de investigación, se debe considerar el uso de estos nuevos sistemas y espacios de comunicación e información tanto por parte de la ciudadanía como de los poderes públicos, los marcos en que se desarrollan estas iniciativas y sus consecuencias sobre el sistema político, la administración y la calidad democrática. Cabría analizar el impacto real de los sistemas de contraloría sobre la corrupción, y las concepciones de estos nuevos espacios de participación, que pueden funcionar como herramientas publicitarias de la actuación de los gobiernos, de mejora de su imagen hacia fuera para acceder a fuentes externas de financiación, o como instrumentos de mejora de la

calidad de la gestión y del funcionamiento de la democracia.

### Notas

<sup>1</sup> <http://www.redgealc.net>. También han sido muy relevantes los datos contenidos en la sección “Innovaciones y Tendencias en la Gestión Pública” del Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE) del CLAD, que recoge los planes, marcos legales, líneas estratégicas y dependencias involucradas en la promoción del gobierno electrónico (<http://www.clad.org.ve/siare/innotend/gobelec/gobelec.html>).

<sup>2</sup> Entre las iniciativas orientadas al control de la gestión y la actividad del gobierno y la transparencia informativa, fueron analizadas: Argentina Compra y Mejor Democracia (Argentina); SICOES (Bolivia); Portal de Transparencia (Brasil); Sistema de Compras y Contratación Pública y Red de TV con información legislativa (Chile); Portal Único de Contratación Pública (Colombia); Sistema Integrado de la Actividad Contractual (Costa Rica); SIGOB y Contratanet (Ecuador); Programa e-País y Portal Legislativo (El Salvador); Guatecompras y Transparencia (Guatemala); Honducompras (Honduras); Transparencia (México); Portal del Gobierno Eva (Nicaragua); Panamá Compra (Panamá); Portal del Gobierno (Paraguay); Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado y Transparencia Económica (Perú); Portal de Transparencia (República Dominicana); Portal del Gobierno y Sistema de Compras Estatales (Uruguay); y Portal del Gobierno (Venezuela). Una breve descripción de estos proyectos y los que se mencionan en las notas 4 y 5 puede consultarse en [http://www.dd-la.ch/download/Welp\\_Yanina.pdf](http://www.dd-la.ch/download/Welp_Yanina.pdf).

<sup>3</sup> Entre las iniciativas orientadas a la modernización administrativa se analizaron: Portal del Gobierno (Argentina, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay); Guía de Trámites y Escritorio Virtual del Funcionario Público (Bolivia); Trámite Fácil (Chile); Gobierno en Línea (Colombia); Gobierno Fácil (Costa Rica); e-País (El Salvador); Ventanilla Única de Inversiones (Nicaragua); Panamá Tramita (Panamá); Portal de Servicios al Ciudadano (Perú); y Gobierno en Línea (Venezuela).

<sup>4</sup> Entre las iniciativas de participación y/o interacción con el ciudadano (basadas en Internet o complementarias de actividades presenciales) fueron detectadas: Defensor del Pueblo y Foros de discusión (web del Senado) (Argentina); Denuncias y propuestas (webs del Senado y Diputados), Foros, ForoDAC (Bolivia); Consultas, foros y espacios de participación (Brasil); Senado Virtual (Chile); Información - Audiencias Públicas (Colombia); Oficina de Iniciativa Popular (Costa Rica); Información - Consulta Ciudadana (Ecuador); Programa de Participación Pública (El Salvador); web del Congreso de la República (Guatemala); Foros de discusión, Quejas y Comentarios (Honduras); Foros de discusión (México); Asamblea en Línea (Nicaragua); Oficina de Participación Ciudadana (Panamá); Escríble al Presidente (Paraguay); Parlamento Virtual (Perú); Encuestas de opinión - Foros (República Dominicana); Consultas al Parlamento (Uruguay); y Foro Virtual de Participación Ciudadana (Venezuela).

<sup>5</sup> En este estudio, Reilly indica que en los cinco casos estudiados en su informe (Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua) existían proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) orientados a desarrollar sistemas de contabilidad en línea para facilitar la preparación y entrega de informes y hacer seguimiento del presupuesto nacional, lo cual tiene una alta prioridad en la región.

### Bibliografía

- Bhatnagar, Subhash (2003), “e-Government and Access to Information”, en *Global Corruption Report*, Transparency International (ed.), London, Profile Books, [http://gcr.netscript.kunde.sserv.de/download/gcr2003/04\\_E-government\\_\(Bhatnagar\).pdf](http://gcr.netscript.kunde.sserv.de/download/gcr2003/04_E-government_(Bhatnagar).pdf).
- Bimber, Bruce (1999), “The Internet and Citizen Communication with Government: Does the Medium

- Matter?”, en *Political Communication*, Vol. 16 N° 4, Philadelphia, pp. 409-428.
- Castells, Manuel (1997), *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, Madrid, Alianza.
- \_\_\_\_\_ (2001), *The Internet Galaxy: Reflections on the Internet, Business, and Society*, Oxford, Oxford University Press.
- Cerrillo, Agustí (2001), “La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad”, en *Instituciones y Desarrollo*, Nos. 8-9, Barcelona, pp. 543-575.
- Chadwick, Andrew y May, Christopher (2003), “Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: ‘e-Government’ in the United States, Britain and the European Union”, en *Governance*, Vol. 16 N° 2, Oxford, pp. 271-300.
- Clift, S. (2003), *E-Democracy, E-Governance and Public Net-Work*, Minneapolis, Public Strategies for the Online World, <http://www.publicus.net/articles/edempubnetwork.html>.
- Fernández, Xavier y Welp, Yanina (2003), “Planes o políticas: análisis de la estrategia de promoción del gobierno electrónico en España”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nos. 26-27, Madrid, enero-agosto.
- Fountain, Jane (2001), *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*, Washington, Brookings Institution Press.
- Guillén, M., y Suárez, S. (2001), “Developing the Internet: Entrepreneurship and Public Policy in Ireland, Singapore, Argentina and Spain”, en *Telecommunications Policy*, Vol. 25 N° 5, Orlando, pp. 349-371.
- Hague, B. y Loader, B. D. (1999), *Digital Democracy, Discourse and Decision Making in the Information Age*, London, Routledge.
- Hargittai, Eszter (1998), “Holes in the Net: the Internet and International Stratification Revisited”, paper presented at the Internet Society International Conference, Geneva, July 21-24, [http://www.isoc.org/inet98/proceedings/5d/5d\\_1.htm](http://www.isoc.org/inet98/proceedings/5d/5d_1.htm).
- \_\_\_\_\_ (1999), “Weaving the Western Web: Explaining Differences in Internet Connectivity among OECD Countries”, en *Telecommunications Policy*, Vol. 23 Nos. 10-11, Orlando, pp. 701-718.
- Hinnant, Charles y Moon, Joe (2001), “The Pursuit of e-Government: What Determines Perceptions of e-Government Effectiveness”, paper presented at the 6th National Public Management Research Conference, Indiana University, Bloomington, October 18-20.
- Huse, M. (2003), “Renewing Management and Governance: New Paradigms of Governance?”, en *Journal of Management and Governance*, Vol. 7 N° 3, New York, pp. 211-221.
- Latinobarómetro (2006), *Informe Latinobarómetro 2006*, Santiago, Latinobarómetro, <http://www.latinobarometro.org/uploads/media/2006.pdf>.
- Lipset, S. M. (1992), “Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política”, en *Diez textos básicos de ciencia política*, A. Batlle (ed.), Barcelona, Ariel.
- Milner, Helen (2002), “The Global Spread of the Internet: the Role of International Diffusion Pressures in Technology Adoption”, paper presented at the Conference on Interdependence, Diffusion and Sovereignty, Yale University, New Haven, May 10-11.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD, <http://www.democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1>.
- Proenza, Francisco (2002), “Telecenter Sustainability: Myths and Opportunities”, en *Journal of Development Communication*, Vol. 12 N° 2, Kuala Lumpur, November.
- Putnam, R. (2003), *El declive del capital social: un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- Reilly, Katherine (2002), *Gobierno, TIC y sociedad civil en América Central: el uso de TIC por parte*

del gobierno nacional, ¿contribuye a una mayor democratización del Estado?, <http://www.katherine.reilly.net/docs/versioncorta.pdf>.

Trechsel, A.; Kies, R.; Mendez, F.; y Schmitter, P. (2003), "Evaluation of the Use of New Technologies in Order to Facilitate Democracy in Europe", Aarau, Electronic Democracy Centre (eDC Working Papers).

United Nations (2008), *UN e-Government Survey 2008: from e-Government to Connected Governance*, New York, United Nations (Economic and Social Affairs; N° 112), <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf>.

Welp, Yanina (2004), "Nuevas tecnologías, viejos problemas: el modelo español de difusión de Internet", en *Revista Internacional de Sociología*, N° 37, Madrid, enero-abril, pp. 77-114.

Welp, Yanina y Lafferriere, Emilio (2006), Nuevas tecnologías y mecanismos de democracia directa en América Central los casos de Panamá, Honduras, El Salvador y Nicaragua, Centre for Research on Direct Democracy, [http://www.dd-la.ch/download/Case13\\_Others.pdf](http://www.dd-la.ch/download/Case13_Others.pdf).

West, Durrell (2004), "E-Government and the Transformation of Service Delivery Citizens Attitudes", en *Public Administration Review*, Vol. 64 N° 1, Washington, pp. 15-27.

**Enlaces** (todos fueron consultados por última vez en febrero de 2007):

### **Argentina**

Portal del Gobierno: <http://www.argentina.gov.ar>  
Portal de la Presidencia: <http://www.presidencia.gov.ar>  
Argentina Compra: <https://www.argentinacompra.gov.ar>  
Defensor del Pueblo: <http://www.defensor.gov.ar>  
Mejor Democracia: <http://www.mejordemocracia.gov.ar>  
Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gov.ar>  
Cámara de Senadores: <http://www.senado.gov.ar>

### **Bolivia**

Portal del Gobierno: <http://www.bolivia.gov.bo>  
Portal de la Presidencia: <http://www.presidencia.gov.bo>  
Sistema de Información de Contrataciones Estatales: <http://www.sicoes.gov.bo>  
Guía de Trámites: <http://www.tramites.gov.bo>  
Escritorio Virtual del Funcionario Público: <http://www.gobiernoenlinea.bo>  
Congreso Nacional: <http://www.congreso.gov.bo>  
ForoDAC (Descentralización, Autonomías y Constituyente): <http://www.descentralizacion.org.bo>

### **Brasil**

Portal del Gobierno: <http://www.brasil.gov.br>  
Portal de Transparencia: <http://www.transparencia.gov.br>  
Portal con información sobre gobierno electrónico:  
<http://www.governoeletronico.gov.br/governoeletronico>  
Espacio de participación: [http://www.brasil.gov.br/participacao\\_popular](http://www.brasil.gov.br/participacao_popular)  
Cámara de Senadores: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao>  
Cámara de Diputados: <http://www2.camara.gov.br/legislacao>

### **Chile**

Portal del Gobierno: <http://www.gobiernodechile.cl>

Sistema de Compras y Contratación Pública: <https://www.chilecompra.cl>

Trámite Fácil: <http://www.tramitefacil.gov.cl>

Congreso Nacional: <http://www.congreso.cl>

Senador Virtual: <http://senadorvirtual.senado.cl>

### **Colombia**

Gobierno en Línea: [http://www.gobiernoenlinea.gov.co/home\\_ciudadanos.aspx](http://www.gobiernoenlinea.gov.co/home_ciudadanos.aspx)

Portal Único de Contratación Pública: <http://www.contratos.gov.co>

Cámara de Representantes: <http://www.camara.gov.co>

### **Costa Rica**

Casa Presidencial: <http://www.casapres.go.cr>

Asamblea Legislativa: <http://www.asamblea.go.cr>

Gobierno Fácil: <http://www.gobiernofacil.go.cr>

Contraloría General de la República: <http://cgrw01.cgr.go.cr>

### **Ecuador**

Portal del Gobierno: <http://www.presidencia.gov.ec>

Sistema de Información para la Gobernabilidad Democrática: <http://www.sigob.gov.ec>

Contratanet: <http://www.contratanet.gov.ec>

Congreso Nacional: <http://www.congreso.gov.ec>

### **El Salvador**

Portal del Gobierno: <http://www.elsalvador.gob.sv>

Estrategia Nacional del Gobierno Electrónico: <http://www.elsalvador.gob.sv/pge/estrategia.pdf>

Asamblea Legislativa: <http://www.asamblea.gob.sv>

Programa e-País: <http://www.epais.gob.sv>

### **Guatemala**

Portal del Gobierno: <http://www.guatemala.gob.gt>

Guatecompras: <http://guatecompras.gt>

Congreso de la República: <http://www.congreso.gob.gt>

### **Honduras**

Portal del Gobierno: <http://www.gob.hn>

Honducompras: <http://www.honducompras.gob.hn>

### **México**

Portal del Gobierno: <http://www.e-mexico.gob.mx>

Transparencia: [http://www.e-mexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex\\_Transparencia](http://www.e-mexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Transparencia)

Sistema de Solicitudes de Información (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública):  
<http://www.sisi.org.mx>

Senado de la República: <http://www.senado.gob.mx>

Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx>

Foros de Discusión: [http://www.e-gobierno.gob.mx/wb2/eMex/eMex\\_Foros\\_eMex](http://www.e-gobierno.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Foros_eMex)

### **Nicaragua**

Portal del Gobierno: <http://www.nicaragua.gob.ni>

Portal de la Presidencia: <http://www.presidencia.gob.ni>

Ventanilla Única de Inversiones: <http://www.mific.gob.ni/VUI/vm.htm>

Transparencia Eva: <http://www.hacienda.gob.ni/hacienda/eva.jsp>

Asamblea Legislativa: <http://www.asamblea.gob.ni>

### **Panamá**

Portal de la Presidencia: <http://www.presidencia.gob.pa>

Secretaría de la Presidencia para la Innovación Gubernamental: <http://www.innovacion.gob.pa>

Panamá Compra: <http://www.innovacion.gob.pa/proyectos.php#pmacompra>

Panamá Tramita: <http://www.innovacion.gob.pa/proyectos.php#pmatramita>

Asamblea Legislativa: <http://www.asamblea.gob.pa>

### **Paraguay**

Portal de la Presidencia: <http://www.presidencia.gov.py>

Contrataciones Paraguay: <http://www.contratacionesparaguay.gov.py/index1.html>

Cámara de Senadores: <http://www.senado.gov.py>

Cámara de Diputados: <http://www.camdip.gov.py>

### **Perú**

Portal del Gobierno: <http://www.peru.gob.pe>

Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática: <http://www.ongei.gob.pe>

Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado: <http://www.seace.gob.pe>

Transparencia Económica: <http://transparencia-economica.mef.gob.pe>

Portal de Servicios al Ciudadano: <http://www.serviciosalciudadano.gob.pe>

Parlamento Virtual: <http://www.congreso.gob.pe/pvp>

### **República Dominicana**

Portal de la Presidencia: <http://www.presidencia.gov.do>

Portal de Transparencia: <http://www.senado.gov.do/transparencia.html>

Congreso de la República: <http://www.congreso.gov.do>

### **Uruguay**

Portal de la Presidencia: <http://www.presidencia.gub.uy>

Parlamento: <http://www.parlamento.gub.uy>

Sistema de Compras Estatales: <http://www.comprasestatales.gub.uy>

### **Venezuela**

Portal del Gobierno: <http://www.venezuela.gov.ve>

Gobierno en Línea: <http://www.gobiernoenlinea.ve>

Asamblea Legislativa: <http://www.asambleanacional.gov.ve>

### **Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe:**

<http://www.redgealc.net>

### **Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas:**

<http://www.clad.org.ve/siare>

## Políticas de inclusión en México: un análisis de *marcos* de un caso en Chiapas

Luis Rodríguez Castillo

### 1. Introducción

La exclusión del sistema educativo de niños y niñas en edad escolar es un problema polémico y complejo. En torno a esta problemática, el gobierno federal mexicano, encabezado por Vicente Fox (2000-2006), firmó un acuerdo de colaboración con el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) para poner en marcha la Iniciativa “Todos a la escuela”<sup>1</sup>. La Iniciativa se impulsó a partir del año 2001 en los estados de Yucatán, Oaxaca, Chiapas y el Distrito Federal.

En el año 2005, la línea base de acción la constituían 1.205.152 niños y niñas, entre los 4 y 14 años de edad, que no asistían a la escuela; por tanto, el problema social era que el 5,61% de la población que debería estar gozando del derecho a la educación básica, no lo hacía. Dicha cifra ascendía al 10% en el caso del estado de Chiapas (INEGI, 2005), lugar donde la iniciativa se hizo pública el 28 de abril de 2004 por parte del gobierno del estado, representantes de los sindicatos de maestros, del sector empresarial y de organizaciones sociales e indígenas, bajo el lema: *Todas las niñas y los niños a la escuela en Chiapas*.

Sin embargo, es difícil pensar que, al plantear como objetivo de la Iniciativa la “inclusión escolar” en condiciones de equidad y calidad, todos los y las involucrados entendieran lo mismo. Cada unidad de UNICEF en el ámbito estatal se encuentra en un contexto de restricciones y oportunidades, a partir del cual construyen sus ‘marcos’ sobre la inclusión escolar. En dicho contexto, los actores de UNICEF establecen su interlocución con los agentes del sector público y otros actores del sector social<sup>2</sup>. La consecuencia de esta situación es la aplicación de diferentes estrategias, ya que en cada entidad federativa se realizaron las acciones que los actores locales consideraron pertinentes para implementar la Iniciativa.

En este artículo se realiza un análisis de los ‘marcos’ interpretativos que se generaron en la implementación de políticas para la inclusión escolar en Chiapas. A diferencia de lo ocurrido en otros estados de la República, la Iniciativa tomó un matiz particular toda vez que implicó la acción de los ayuntamientos en un subprograma identificado como “proceso municipal de inclusión escolar”, así como de actores de la sociedad civil organizada. Sin embargo, en cada nivel de gobierno, las interpretaciones sobre las causas de la exclusión educativa y las soluciones propuestas por parte de los agentes sectoriales, los operadores locales y según la o el agente con el que se dialogara, difícilmente fueron coincidentes. En ese ámbito de discrepancias, los gobiernos locales jugaron un importante papel para el establecimiento de una agenda común y criterios unificados de acción a partir de su “campo” de oportunidad para el abordaje de la inasistencia escolar.

En la siguiente sección se presenta el marco teórico-metodológico que se usa en este documento y se explicita la forma de entender los ‘marcos’ (*frame*) para el análisis de políticas públicas. Luego se estudian los ‘marcos’ establecidos en el ámbito de lo público en torno a la problemática abordada. En la cuarta sección se muestran los resultados del análisis de ‘marcos’ en el establecimiento de la agenda pública en el estado de Chiapas. En el quinto apartado se enuncian las reflexiones sustantivas extraídas del caso analizado. Como conclusiones, se expone una interpretación global del ‘marco’ emergente para la acción pública local.

### 2. El análisis de los ‘marcos’ en la acción pública

El análisis de ‘marcos’ se fundamenta en la teoría de los movimientos sociales y la acción colectiva, así como en la literatura sobre el establecimiento de la agenda pública. Dicha fuente teórica es enriquecida

---

<sup>1</sup> Recibido: 27-03-2008. Aceptado: 31-05-2008.

en este artículo con la literatura de la acción pública.

El concepto de acción pública resulta útil en el análisis ya que cuenta con mayor potencial analítico que el de gestión, en el que sólo los agentes gubernamentales son el eje de análisis. Cabrero (2006) señala que la acción pública implica considerar el análisis de la *intencionalidad* y las *condiciones* en las que se ejerce la acción; también el nivel *operacional* de la estrategia de los actores, y de *elección colectiva*, en el que agentes gubernamentales y actores de la sociedad civil construyen itinerarios de acción. Asimismo, implica considerar el nivel *constitucional* que estructura las oportunidades de elección.

Esos niveles suponen la construcción de ‘marcos’ interpretativos que guían la acción pública de 1) los agentes del sector público o gubernamental, en los ámbitos estatal y municipal; 2) la burocracia del sector educativo y el gremio magisterial; 3) los actores de la sociedad civil; y 4) la propia asistencia técnica de UNICEF-Chiapas<sup>3</sup>.

El concepto de ‘marco’ (*frame*) fue acuñado por Goffman (1974) para identificar los esquemas de interpretación que permiten a los individuos ubicar, percibir, identificar y clasificar los acontecimientos ocurridos dentro de su espacio de vida y en el mundo en general. Un ‘marco’, en la teoría de los movimientos sociales, es el conjunto de creencias y significados orientados hacia la acción, que legitiman las actividades de un movimiento social (Snow y Benford, 1992). Los ‘marcos’, junto a las oportunidades políticas y las estructuras de movilización, explican la emergencia, auge y reflujo de los movimientos sociales (Snow y Benford, 1988 y 1992; Snow ...[et al], 1986; Tarrow, 1992).

Los ‘marcos’ sirven en la acción política a la finalidad de movilizar simpatizantes y desmovilizar a sus antagonistas (McAdam ...[et al], 1996; Ibarra y Tejerina, 1998). Fue en ese sentido que se introdujo en la literatura sobre el establecimiento de la agenda política (Cobb y Elder, 1983; Aguilar, 1996). Al respecto, Bacchi (1999) aclara que la definición de los problemas políticos que llegan a la agenda no es una descripción simple de hechos objetivos, sino que tiende a ser una “representación estratégica” que da relevancia a determinados problemas o asuntos y no a otros. En ese sentido, cada “solución” contiene una particular “representación” de cuál es el problema desde la óptica de quien la enuncia y, esto tiene implicaciones en el tipo de solución “encontrada”.

Un ‘marco’ interpretativo de política pública (*policy frame*) es, por lo tanto, “un principio de organización que transforma la información fragmentaria o casual en un problema político estructurado y significativo, en el que se incluye, implícita o explícitamente, una solución” (Verloo, 2005: 20). Esto significa que los ‘marcos’ de la política pública no son simples descripciones de la realidad, sino representaciones específicas que dan significado a dicha realidad, estructuran la comprensión de la misma y guían la acción de los actores sociales (Tuchman, 1978; Entman, 1993; Hart y Kleiboer, 1995; Chihu, 2006). Son esos significados los que posibilitan una estructura jerarquizada de prioridades para la acción pública.

El análisis de ‘marcos’ se concibe, por lo tanto, como el estudio de las interpretaciones que se utilizan en la (re)construcción y negociación de la realidad por parte de los actores sociales y agentes políticos en sus respectivos discursos. El método del *policy frame analysis* o análisis de ‘marcos’ interpretativos de la acción pública intenta identificar los marcos dominantes, negociados y/o en conflicto entre sí en el discurso de los actores sociopolíticos; ‘marcos’ que se construyen para dar sentido a diferentes situaciones, atribuir culpas o causalidad y sugerir líneas de actuación (Rein y Schön, 1993 y 1994; Triandafyllidou y Fotiou, 1998; Snow ...[et al], 1986; McAdam ...[et al], 1996; Chihu, 2006).

A efectos del enfoque metodológico del análisis de ‘marcos’ recurrimos a la *Grounded Theory* (Glaser y Strauss, 1999). Este enfoque, tal como sostienen Strauss y Corbin (1997), se centra en el análisis de palabras y frases utilizadas repetida y regularmente a lo largo de los textos, es decir, en el análisis de las palabras en su contexto, así como en las ideas específicas asociadas o implícitas en ellas y su organización en diferentes posiciones, que hacen referencia a otras dimensiones de la problemática

referida.

El análisis de este artículo se sustentó en los textos cuya autoría pertenece a UNICEF, al proyecto de colaboración de UNICEF en Chiapas y a la administración pública estatal y municipal, así como en la *praxis* de los actores involucrados en la iniciativa<sup>4</sup>. Una segunda categoría de textos son los generados por actores de la sociedad civil y, en menor medida, por los medios de comunicación. Asimismo, se recurrió a la sistematización de la Iniciativa y del proceso municipal de inclusión escolar (Rodríguez, 2006, 2007a y 2007b; UNICEF-Chiapas, 2006a y 2006b); se realizaron entrevistas semiestructuradas a operadores de la Iniciativa<sup>5</sup>. Se reconstruyó la “línea de tiempo” y se identificaron, como lo recomienda Jara (1998), los hitos o momentos importantes en la implementación de acciones. Éste es el *corpus* principal del análisis y muestra la decisión en el estudio de centrar e identificar las posiciones de las organizaciones sobre la inclusión educativa en su punto de “saturación”, es decir, en el momento que se comprobaba que no ofrecían información nueva o sustancial al análisis.

En la siguiente sección se abordan los ‘marcos’ establecidos en el ámbito público en México que muestran, en gran medida, los ‘marcos’ de la *intencionalidad* y de las *condiciones* en las que se ejerce la acción pública en torno a la inclusión educativa en el estado de Chiapas.

### **3. Los ‘marcos’ establecidos en el ámbito de lo público en torno a la educación**

En un contexto centralista como el mexicano, en el que el Presidente y los agentes del nivel federal de gobierno sistemáticamente se atribuyen la facultad de decisión en los “grandes temas nacionales”, se ha vivido un federalismo *de facto* (Guillén, 1996) que ha transitado, en las últimas décadas, de una simple descentralización administrativa a un federalismo cada vez más real y consolidado en el marco normativo (Cabrero, 1998). Estas tendencias, federalismo y centralismo, adoptan un juego ambiguo según el tópico particular del que se hable, y su resultado depende en gran medida de los grupos de poder que se configuren en cada arena política.

#### **El ‘marco’ establecido en el campo de la educación**

El nuevo “federalismo educativo”, como fue llamada la política de descentralización del sector, ha tenido antecedentes claros y oscuros y, como señala Cabrero (2004), ha sido uno de los procesos más complejos de la descentralización debido a la presencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) -uno de los más poderosos de América Latina-; en consecuencia, el ‘marco’ para el sector fue “radical, impuesto y desde arriba”.

El ‘marco’ implicó redefinir las relaciones de poder entre el Estado y el SNTE. En el período de Carlos Salinas (1988-1994) se emprendió un ataque directo contra los líderes sindicales que motivó la renuncia y encarcelamiento de Carlos Jonguitud Barrios, presidente vitalicio de Vanguardia Revolucionaria, y de Refugio Araujo, secretario ejecutivo del SNTE. Este lugar fue ocupado por una importante aliada política para Salinas y los gobiernos subsecuentes.

Las nuevas condiciones políticas hicieron posible la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB). En él, desde el punto de vista del SNTE, se respetaron los derechos sindicales (Chavoya, 1992) y el gobierno federal mantuvo la “vigilancia” del cumplimiento del artículo 3º constitucional y los contenidos de la educación. En suma, sólo se transfirió a los estados facultades administrativas. Durante el período de Ernesto Zedillo (1994-2000) el esquema de operación en su plan de *nuevo federalismo* fue el mismo y se prolongó la tendencia de transferir recursos a los estados, que vieron incrementar la partida federal, pero con poco espacio para la innovación<sup>6</sup>.

En el período de Vicente Fox (2000-2006) se intentó integrar nuevos significados a la “modernización” educativa a través de su plan de *auténtico federalismo*. Se implementó el programa “Escuelas de Calidad”, que planteaba la transferencia directa de recursos a las escuelas a partir de iniciativas de mejora en los sistemas de enseñanza, evaluación y formación docente. Sin embargo, con

aquellos antecedentes, la resignificación del ‘marco’ ha consistido en mejoras en las instalaciones escolares y en la solicitud de recursos para comprar nuevos materiales pedagógicos (pizarrones, libros y otros).

A lo largo del proceso se ha construido un ‘marco’ de política pública que se encuentra fuertemente sectorializada. Por el hecho de constituir uno de los “grandes temas del desarrollo nacional”, la discusión se encuentra literalmente *secuestrada* por dos agentes: el gobierno federal y el gremio magisterial. El ‘marco’ dominante es establecido por acuerdos entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el gremio magisterial, donde otros actores -como la Asociación Nacional de Padres de Familia- alcanzan a disputar alguna voz en la generación de opinión en temas específicos, y los gobiernos estatales y municipales no tienen voz ni voto alguno.

En ese sentido, “modernización” y “calidad”, como ‘marcos’ de política pública para la educación, no se encuentran del todo definidos y se reducen a temas de carácter administrativo, lo que, en términos de relaciones intergubernamentales, se expresa en problemas de transferencia de recursos. A nivel operativo se traduce en representaciones técnicas de los índices educativos de analfabetismo, cobertura, rezago, deserción, eficiencia terminal y desempeño institucional.

Este ‘marco’, en ambos aspectos, lo intergubernamental y lo educativo, contiene una sobre representación de la gestión, enfocada en hacer más eficientes los procesos organizacional, administrativo y de financiamiento del sistema educativo. De esa manera, los agentes locales, desde profesores a gobernadores, ante resultados negativos de sus indicadores técnicos construyen una interpretación del problema que los conduce al tópico de las relaciones intergubernamentales. En consecuencia, el marco se construye a partir de que los resultados problemáticos en educación son consecuencia de un problema de escasez de los recursos destinados por la federación en sus ámbitos de competencia.

### **El ‘marco’ establecido en el campo de la política social**

La política social es otro de los “grandes temas nacionales” y la definición del marco dominante ha estado, normativamente, en manos del gobierno federal. Fue en el período de López Portillo (1976-1982) cuando se estableció el plan nacional como marco rector para el desarrollo del país y se formularon los planes de desarrollo sectorial.

En el período de Salinas, el “combate a la pobreza” fue operado en el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que contemplaba acciones de desarrollo regional, aunque fue criticado por sus fines electorales. Con Zedillo y Fox, más allá del cambio de nombre a Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), y al actual Oportunidades, el esquema de definición y operación ha sido el mismo.

Un cambio importante es que el ‘marco’ fue pasado por el tamiz de la definición técnica de los ramos del gasto federal; primero ramo 28, definido como “combate a la pobreza”; y después ramo 26, “desarrollo social”. Con ello se pretendió hacer frente a los grupos de poder insertos en los mismos aparatos gubernamentales que respondían a los intereses del denominado partido “oficial” o de “estado”, que hacían uso de estos fondos con fines electorales.

Asimismo, esa transformación implicó que el tema de la política social se refiriera a la definición técnica de un problema: la pobreza y/o marginación; que el enfoque de atención fuese el individuo o la familia; y que la solución adoptada consistiera en la transferencia de efectivo condicionada al cumplimiento de ciertas acciones. Ejemplo del ‘marco’ dominante es el título tercero de la Ley de Desarrollo Social de 2003, donde se establece como eje prioritario la “superación de la pobreza”. Allí, el marco de política social se expresa en criterios técnicos para medir ingreso, rezago educativo, acceso a servicios de salud, y servicios en la vivienda.

### **El ‘marco’ establecido para las acciones de UNICEF**

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y de la Niña, adoptados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el 20 de noviembre de 1989, dio un giro importante sobre la orientación hacia la infancia: se consideró a niños y niñas como sujetos de derecho. La Convención es un instrumento jurídico internacional; es decir, el Estado que la ratifica se compromete a adoptar medidas administrativas, legislativas y de cualquier otra índole para dar efecto a los derechos reconocidos en la misma. México firmó la ratificación el 26 de enero de 1990 y el instrumento entró en vigor el 21 de octubre de 1990.

Las deficiencias de ese ‘marco’ en su aplicación en el país fueron evidenciadas por el Comité de UNICEF para los Derechos de la Infancia, en 1999. Las observaciones más importantes estuvieron dirigidas a la generación de ‘marcos’ para modificar la percepción tradicional del niño entre el público en general, en los dirigentes de la comunidad, así como en los programas educativos. También se recomendó que se reforzaran las políticas educativas para reducir las disparidades regionales en el acceso a la educación y se generara mayor conciencia respecto a la pertinencia de la educación bilingüe y el combate al uso de la violencia en el sistema educativo (Comité para los Derechos de la Infancia, 1999).

En mayo de 2002 se produjo el documento *Un mundo apropiado para los niños y las niñas*, que retoma y adecua los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Allí se establece el compromiso a favor de la primera infancia para promover su desarrollo integral (físico, social, emocional, espiritual y cognitivo) (UNICEF, 2002). En materia de educación, el ‘marco’ propone una cobertura universal en el nivel básico.

En el ‘marco’ dominante de UNICEF, un avance importante lo constituye el enfoque de “derechos”. El diagnóstico se establece bajo la premisa de que existen niños y niñas que no pueden gozar del derecho a la educación, un factor clave para garantizar cambios sociales positivos de largo plazo (pronóstico). Sin embargo, su propuesta de solución a través de suscribir las Metas del Milenio se inserta en el marco dominante del sector educativo: los indicadores técnicos de cobertura y acceso.

### **Una primera síntesis de los ‘marcos’**

La manera en la que históricamente se han definido las contiendas políticas para la definición de los temas públicos en torno a la educación y la política social ha generado un ‘marco’ específico. En consecuencia, para ambos temas se ha construido una relación en la cual la definición de los problemas y las propuestas de soluciones, es decir, las funciones reguladoras y normativas, quedan en manos del ámbito federal; mientras que se deja a los ámbitos estatal y municipal de gobierno las responsabilidades técnicas, operativas y administrativas.

Sin embargo, existen dos aspectos que resultan relevantes en los nuevos marcos de la política educativa y social. Por un lado, en el ámbito de las reglas de la elección colectiva, se configura a la municipalidad y a los actores locales organizados como instancias catalizadoras de la demanda social; por el otro, en el ámbito de las reglas de elección constitucional, se condiciona a los sectores a sumar fuertes dosis de cooperación social y de promoción de la organización comunitaria para la asignación de recursos. De ser satisfechos estos aspectos, potencialmente se desencadenaría una acción pública cada vez más intensa en la que se facilitaría la solución a los problemas que se presentan en el ámbito de las reglas operativas.

En la siguiente sección se analiza el encuentro de estos ‘marcos’ establecidos en la operación de la Iniciativa “Todos a la escuela” en el estado de Chiapas, y cómo fueron adoptados estratégicamente por diversos actores sociales y agentes gubernamentales. Es decir, abordamos la construcción del ‘marco’ en los aspectos *operacional* de la estrategia de los actores y de *elección colectiva*, en el que agentes gubernamentales y actores de la sociedad civil construyeron itinerarios de acción en torno a la educación en Chiapas.

#### 4. La educación en Chiapas: el ‘marco’ de la agenda pública

La Iniciativa “Todos a la escuela” buscaba “oficialmente” alcanzar tres objetivos: a) que ninguna niña y ningún niño en Chiapas esté fuera de la escuela; b) una educación básica de calidad; y c) que todas las escuelas cuenten con suficiente infraestructura, materiales y capacitación de sus docentes para un ambiente favorable a la educación, respetando la identidad étnica, lingüística y cultural de los niños (UNICEF-Chiapas, 2006b). Cabe destacar que el marco de colaboración se planteó en términos de servicios de “asesoría técnica”, a fin de coadyuvar a que actores sociales y agentes gubernamentales emprendieran acciones a favor de la inclusión educativa<sup>7</sup>.

Promover la calidad de la educación básica y construir una política de inclusión educativa en el estado requería reunir dos condiciones (además de los conceptos abstractos proclamados por la *Convención*, el convenio de calidad o la propia *Iniciativa*): 1) identificar una problemática concreta sobre la cual construir un itinerario de acción pública; 2) abordar un aspecto que facilitara a los actores y agentes salir de su marco establecido y que, a su vez, no resultara en una confrontación política directa con ellos.

Ambas condiciones las cumplía el problema de la **inasistencia escolar**, muy grande en Chiapas y que no era visible. A excepción de INEGI, que reportaba, para el año 2000, 184.086 niños y niñas entre los 5 y 14 que no asistían a la escuela entre 1.022.700 existentes, no había otra instancia gubernamental (estatal, municipal o sectorial) que generara información sobre ese sector de la población ni que tuviera políticas específicas para su atención. De hecho, el sector educativo y su marco se orientaban hacia los niños y niñas que están en el sistema educativo y no se interesaba en generar información sobre ese 18% de la población en edad escolar que se encuentra dispersa en el territorio estatal.

Así, los operadores de UNICEF-Chiapas, en la *praxis*, construyeron una ruta crítica que se puede reconstruir esquemáticamente en cuatro etapas: 1) de sensibilización, en la que la interlocución se estableció a nivel estatal de gobierno y con el sector educativo (2002-2003), y en la que se difundió la información disponible para generar una corriente de opinión sobre los niños y niñas que no asisten a la escuela y posicionar el tema de la educación en la agenda pública; 2) de diagnóstico, que requirió de una interlocución más amplia con diferentes agentes del sector público y actores sociales (2003-2004)<sup>8</sup>; 3) de operación a “nivel de terreno”, en la que la interlocución con los actores del ámbito municipal de gobierno mostró una gran relevancia (en los ciclos escolares 2004-2005 y 2005-2006); y 4) de reorientación de los ‘marcos’ de política para la inclusión social (2006).

En el diagnóstico realizado por UNICEF-Chiapas se identificaron las principales causas de inasistencia, a saber: más del 50% no asiste por razones económicas; más del 25% por falta de acta de nacimiento o algún otro documento oficial; más del 15% no asiste por alguna razón atribuible a la escuela misma (maltrato, falta de apoyo, etc.). El 10% restante responde a otras causas reportadas: discapacidad, enfermedad, falta de escuelas cercanas o alguna otra situación familiar (UNICEF-Chiapas, 2006b).

#### El ‘marco’ en los agentes estatales: “escapa a la normativa”

La colaboración de UNICEF en Chiapas no atravesó un proceso unilineal de implementación de acciones; antes bien, franqueó un proceso de construcción de ‘marcos’ de acción pública en la que fue necesaria la interlocución y la negociación para establecer una representación unificada del problema de la inasistencia escolar. Dicha negociación incluyó a agentes posicionados en el Instituto de Desarrollo Humano Estatal (IDH-Estatal); en el sector educativo, federalizado y estatal, particularmente de los Servicios Educativos de Chiapas (SECh); en los sindicatos de maestros, sección VII y sección 40, bajo la hegemonía del “consejo central de lucha” (CCL), que reproducen las prácticas clientelares de “Vanguardia” (Bermúdez, 2005); en los ayuntamientos y sus instancias operativas. También se buscaron “aliados” de la sociedad civil.

En principio, la inasistencia escolar era un problema que ninguno de los agentes tenía contemplado en sus propias agendas. No obstante, se trató de un “tema” atractivo y en la interlocución aparecieron ‘marcos’ estratégicos. Agentes y actores introdujeron las lógicas propias del juego de poder en el cual se encontraban en el contexto estatal. Los ‘marcos’ estratégicos fueron definidos, entonces, como los intentos de reconstruir ‘marcos’ (*reframing*) con la finalidad de posicionar como prioritarios intereses de un agente o actor particular.

No obstante, cabe destacar que el problema de la inasistencia escolar, y la solución para ello, fue enmarcado de manera muy similar entre los actores del ámbito estatal de gobierno y el gremio magisterial. En su diagnóstico construyeron significados que dirigieron la atención a lo cuantitativo, es decir, a las condiciones “estructurales” de marginación y pobreza; por otra parte, en lo cualitativo, remitieron el problema al desinterés familiar o a la indolencia del tutor.

El pronóstico en este último tópico era evadido, pues, argumentaban los agentes que sólo generaría más problemas y desinterés. En el otro aspecto, la solución variaba desde la posición optimista: demandar recursos “frescos” a la federación o visualizar a UNICEF-Chiapas como la instancia para el financiamiento de proyectos educativos; hasta la evaluación pesimista: no hay recursos suficientes para mejorar la situación.

Los gremios magisteriales y los agentes de la burocracia estatal del sector expusieron un obstáculo en su “representación” del problema, ya que “identificar” e “incluir” a niños y niñas fuera de la escuela fue significado en la relación “más trabajo-mismo salario”. Aun visibilizando las causas estructurales en su discurso y conociendo los términos de la colaboración de UNICEF en Chiapas, los actores generaron marcos interpretativos diferenciados y contrarios a los intereses institucionales de UNICEF-Chiapas, e inconsistentes con el planteamiento de la *Iniciativa*.

Así, el foco del problema no estuvo constituido por las condiciones desiguales de equidad o inclusión en la educación, que permitiría, según UNICEF-Chiapas, identificar las debilidades del entramado institucional para la búsqueda de soluciones. Por el contrario, la interpretación se dirigía a legitimar las demandas “históricas” del gobierno estatal y del gremio magisterial.

Para los agentes del gobierno estatal, que no eran parte del sector educativo, la propia *Iniciativa* era un botín político importante. Ser el estado con el más alto índice de reprobación (11,5%), con el primer lugar en analfabetismo y el último en desarrollo humano en el año 2002, hacía de la *Iniciativa* un signo de la voluntad política para emprender las acciones necesarias para transformar la situación social del estado (Gobierno del Estado de Chiapas, 2006). Es por ello que, al menos en el nivel discursivo, la frase “la educación como una prioridad” se encontraba presente en los documentos y discursos de los agentes del ámbito gubernamental.

Esto explica, en parte, la disposición de esos agentes para cambiar sus interpretaciones sobre la exclusión educativa y adoptar un ‘marco’ que se expresa como “voluntad política”. No obstante, mayor frecuencia y disposición no implica la elaboración de un discurso más articulado, ni la elaboración de soluciones congruentes. Por demás, quienes aportaron la “voluntad política” -gobernador y su gabinete- delegaron operativamente en una instancia que carecía de esa voluntad, tenía poco poder de decisión y no participó en la generación del ‘marco’: la Dirección Técnica Educativa (DTE).

Así, mientras la voluntad política enunciaba a la educación como prioridad en la agenda pública, los actores del sector educativo presentaron una sistemática oposición a las acciones propuestas, ya que escapaban a “su normativa”. La significación era simple: ellos no están facultados para realizar actividades solicitadas en la *Iniciativa*, ya que la inasistencia de niños y niñas no inscritos en las escuelas era un indicador con muy poco impacto en sus índices de desempeño institucional.

De esta manera, plantear al sector que emprendiera acciones para la identificación de las niñas y los niños que no asisten a la escuela y su reinserción al sistema educativo, representaba un enorme reto, ya que los actores del sector educativo construyeron una interpretación donde dichas acciones eran vistas como un incremento de las cargas laborales y, en consecuencia, como sobre explotación. Ello

explica que se acogieran al *cocoon* del marco establecido del sector, limitándose a esperar que otros actores y agentes les proporcionaran la información de los indicadores que sí se encuentran en su marco normativo: las inscripciones.

El sector educativo posicionó sus “marcos estratégicos”. Colocar la educación como tema de la agenda pública fue un elemento catalizador de demandas y movilización en torno a condiciones de trabajo<sup>9</sup>; pero también del tradicional ciclo movilización-presión-negociación dirigido a posicionar a sus líderes en el ámbito político estatal. Por su parte, el gobierno del estado interpuso la educación y el interés superior del pueblo chiapaneco como factores de legitimidad para desarticular la movilización magisterial en el estado en dos ocasiones (2003 y 2005) y realizó acciones inéditas: descuentos en nómina y el levantamiento de actas administrativas que causaron la baja “selectiva” de profesores.

Así, durante la primera etapa de la operación, el encuentro de los ‘marcos’ establecidos condujo a un triángulo de relaciones con constantes fracturas de comunicación y conflictos entre el gobierno del estado y UNICEF-Chiapas, y entre éstos y el sector educativo, que tuvo altas posibilidades de derivar en obstáculos permanentes de operación.

### **El marco en la sociedad civil: “la educación que queremos”**

Hablar de acción pública implica considerar la construcción de itinerarios de acción entre el sector gubernamental y los actores de la sociedad civil. En este sentido, se impulsaron alianzas estratégicas con actores de la sociedad civil para generar corrientes de opinión que permitieran “liberar” la discusión en torno a la educación del secuestro obrado por el sector. Dadas a conocer las cifras de inasistencia escolar, los grupos organizados, sin tener el tema en su agenda, respondieron afirmativamente al llamado de UNICEF-Chiapas para generar una discusión amplia en el ámbito social.

A este factor contribuyeron, como parte de las consecuencias no esperadas de la acción, tanto las movilizaciones de los gremios magisteriales como los operadores políticos del gobierno del estado. Luego de prolongarse más allá de lo esperado el tradicional paro magisterial de mayo de 2003, las principales ciudades del estado fueron cubiertas con volantes en los que se aseveraba que “padres de familia preocupados por la situación” llamaban al magisterio a “volver a las aulas” y a la senda de la negociación. La autoría del impreso no se determinó, y el sindicato magisterial y sus aliados señalaron a los operadores políticos del entonces secretario de gobierno<sup>10</sup>.

Esta coyuntura facilitó el proceso de generar corrientes de opinión entre diversos grupos de la sociedad civil. El ‘marco’ que se generó identificaba como causas del problema, por un lado, la ineficacia de la acción gubernamental en la atención a los problemas estructurales y educativos; y, por el otro, la existencia de un sector educativo degradado, profesional y personalmente, y sin compromisos éticos con la educación. Estos esquemas de interpretación presionarían a los agentes gubernamentales, pero sobre todo a los gremios magisteriales, a reorientar sus propios ‘marcos’ de acción.

Este clima favorable también hizo eco entre diversas personalidades del mundo empresarial, político y religioso que decantó en la formación del *Grupo promotor de la educación en Chiapas*. A principios de 2006 este grupo demostró, a través de la publicación del “decálogo por la educación en Chiapas”, que era el actor que mejor había comprendido el ‘marco’ de política propuesto por UNICEF-Chiapas y el que mejor logró adoptarlo en sus acciones e iniciativas.

El decálogo enunciaba cinco características deseadas para la educación y cinco propuestas para alcanzarlas. A diferencia de los ‘marcos’ construidos por los otros actores, en donde el problema se reducía a lo económico traducible a términos técnicos, o incluso a la apatía de los tutores, y se encontraban culpables políticos como el gobierno federal o estatal y el gremio magisterial, el decálogo, además de convocar a una mayor inversión social -que no fuera al gasto corriente-, convocó a todos los actores involucrados a actuar con compromiso y responsabilidad social, y a ponderar el valor de la educación. Todos ellos, significados que no tenían resonancia en la interlocución con otros actores y

agentes.

Establecido ese ‘marco’, hacia 2004 se había alcanzado un clima favorable en el que el tema de la educación se encontraba establecido como un tema público y tenía un amplio reconocimiento social. Sin embargo, los años de trabajo previo dejaban una lección aprendida: el sector educativo no poseía información sobre inasistencia, y ni este agente ni los del gobierno estatal habían desarrollado capacidades para una operación “fina” del programa a “nivel de terreno”, es decir, para la identificación con “nombre y apellido” de los niños y niñas que no asisten a la escuela. Paradójicamente, se llegó a la conclusión que para atender ese enorme problema, el más pequeño de los ámbitos de gobierno, los ayuntamientos, eran los únicos agentes que contaban con las capacidades operativas para emprender una tarea de tal magnitud.

### **El marco en los agentes municipales: “y ahora... ¿cómo lo hacemos?”**

El 54% de la inasistencia escolar se concentraba en 26 municipios, de los cuales se establecieron seis como prioritarios en la estrategia de trabajo. La línea base de trabajo fue la siguiente: 7.501 niños y niñas que no asistían a la escuela en el municipio de Tapachula de Córdova y Ordóñez, 4.553 en Tuxtla Gutiérrez, 4.738 en Ocosingo, 2.592 en San Cristóbal de Las Casas, 726 en Oxchuc, y 5.383 en Las Margaritas. Estos municipios aglutinaban el 27,7% de la incidencia del problema.

Las características de los municipios son diversas. Tuxtla, la capital del estado, es al mismo tiempo el centro urbano más importante y se ubica en la región Centro del estado; San Cristóbal es considerada la “capital cultural” de Chiapas, también es un centro urbano y junto con Oxchuc se ubica en la región Altos. Oxchuc, Las Margaritas y Ocosingo son municipios con población mayoritariamente indígena y rural. Los dos últimos son los municipios más extensos en Chiapas y comparten límites en los confines de las regiones Fronteriza y Selva del estado. Tapachula cuenta con la ciudad y el punto fronterizo internacional más importante del estado. Los últimos cuatro están catalogados como municipios de alta y muy alta marginación por INEGI (2005).

En lo que alguna vez alguien llamó “una orgía interinstitucional”<sup>11</sup>, es decir, las reuniones de trabajo entre agentes de los ayuntamientos, los tres órdenes de gobierno y representantes de diversos programas sectoriales, una preocupación fundamental fue establecer criterios unificados en esa diversidad. La pregunta recurrente era: ¿cómo lo hacemos? Es decir, ¿cómo redefinir el ‘marco’ operativo para la coordinación del sector educativo con los ayuntamientos a fin de atender la inasistencia escolar?

El resultado fue llamado *proceso municipal de inclusión escolar*. Este fue el ‘marco’ establecido para la operación, que señalaba un itinerario técnico en el que se aclaraban competencias y responsabilidades en torno a cinco acciones: 1) levantamiento de cédula de identificación de los niños y niñas fuera de la escuela por parte del ayuntamiento y su estructura política y territorial; 2) sistematización de la información recabada por parte del ayuntamiento y validada por el sector educativo; 3) canalización por el ayuntamiento y sus propios programas de atención social y en colaboración con las instancias del gobierno estatal, de la información para la atención de la necesidad específica por la cual el niño o niña abandonó la escuela; 4) incorporación del niño o niña a la escuela por parte del sector educativo; y 5) seguimiento y monitoreo a cargo del ayuntamiento y del sector educativo.

No obstante, ante la diversidad de actores, las interpretaciones al ‘marco’ también se multiplicaron y surgieron nuevos ‘marcos’ estratégicos. El sector educativo asumió que el ayuntamiento no significaba competencia, pues sería el encargado de recabar la información y realizar acciones que redundarían en sus indicadores de gestión: la matrícula. Lo mismo asumieron el sector de desarrollo social y los agentes de las políticas compensatorias: el ayuntamiento no significa competencia porque realizará acciones educativas. Para los ayuntamientos, participar en la *Iniciativa* se significa por proporcionar capital político: ellos son la cara amable, la instancia de gobierno que está en

contacto directo con la gente y que resuelve “efectivamente” problemas de la población.

En el ámbito municipal, los operadores tuvieron que reducir de manera importante sus curvas de aprendizaje para lograr la interlocución e interrelación gubernamental. Los ayuntamientos, para identificar territorialmente a los niños y niñas que no asistían a la escuela, requirieron movilizar su estructura territorial (jefes de manzana, presidentes de colonia, comisariados ejidales y agentes municipales), así como reunir y coordinar al grupo encargado del levantamiento de información en campo. Estos fueron estudiantes brigadistas voluntarios de educación media superior y superior.

Entre el ayuntamiento y el sector educativo se sistematizaba y validaba la información recabada. Este último se responsabilizó de asegurar los espacios educativos, en tanto que el ayuntamiento, con base en las causas identificadas, se responsabilizó de la canalización. Aquí nuevamente se intensifica la relación de los agentes con la comunidad educativa, con las direcciones de registro civil, con el sector de desarrollo social y con los programas compensatorios en los ámbitos estatal y federal. Este conjunto de organizaciones gubernamentales no respondió de manera automática a la ciudadanía, ni en los ritmos que exigía la necesidad de reintegrar a las niñas y niños al ciclo escolar en curso. Sin embargo, operadores específicos en lo local ya habían empeñado su “palabra” para ayudar a esas familias.

Los agentes locales pusieron en marcha un marco cultural mayor identificado como el “intercambio de necesidades”, que fue, en muchas ocasiones, de carácter simbólico. Por ejemplo, el intercambio en cuanto a la interlocución y el apoyo de directivos, profesores y alumnos a las brigadas consistió en el reconocimiento a su labor. El ayuntamiento también concurrió en la creación de las condiciones de calidad educativa, en lo material y en lo pedagógico, toda vez que la DTE otorgaba el espacio educativo, pero en la “comunidad educativa” no se quería recibir al niño o niña argumentando que “eran alumnos problema”, una “mayor carga de trabajo para los docentes”, o que “no había condiciones materiales”. Así, el ayuntamiento fue el agente vinculante con el propio sector y con otros actores, quienes aportaron al intercambio desde materiales pedagógicos hasta recursos para mantenimiento del plantel, así como talleres para sensibilizar sobre la situación de vulnerabilidad de los niños y niñas que se integraban a través de la Iniciativa y para la capacitación psicopedagógica a fin de atender los “niños problema” en el aula.

Esta es la etapa de una acción pública “intensa”. Es decir, el marco de política generado a partir de la “inasistencia escolar” provocó que se pusieran en marcha los supuestos participativos del marco establecido por el sector educativo (contenidos en el ANMEB, PEC, EA y APC) y en el Ramo 26 del sector de desarrollo social. Llama la atención que ello ocurrió por una vía no esperada (más allá de “cumplir con la normativa”): la presión que pudo ejercerse desde el ayuntamiento para solucionar problemas familiares que motivaban la inasistencia escolar y modificar el tipo de relación que las familias establecían con los diferentes actores del sector público, que generaba exclusión social.

Al operar la Iniciativa en municipios con capacidades administrativas diferenciadas y con condiciones sociales, económicas y de infraestructura desiguales, se obtuvieron resultados heterogéneos. De los 25.493 niños y niñas que no asistían a la escuela en los municipios en los que se operó en los dos ciclos escolares, se identificaron e incorporaron 2.808<sup>12</sup>. Esto, cuantitativamente y como un indicador de impacto, podría ser considerado un rotundo fracaso. Sin embargo, se generó un marco de nuevos compromisos con la ciudadanía y nuevos mecanismos de interlocución sociedad-gobierno.

El problema no radica, entonces, en la inscripción del niño o niña a la escuela, sino en mejorar las condiciones personales, familiares y escolares que garanticen la permanencia y promoción escolar. La lección aprendida es que existe un problema de desigualdad de oportunidades y de diseño institucional.

## **5. Hacia una interpretación de los ‘marcos’ para una política de inclusión social**

El establecimiento de un ‘marco’ de política pública en el cual la educación fuera un tópico prioritario en la agenda pública, se encontró con otros marcos establecidos y requirió de un proceso de ajustes y

negociación. El tema clave para los agentes gubernamentales en el ámbito estatal y los agentes del sector educativo se encontraba dominado por los imperativos de la escasez de recursos económicos, recursos que harían viable la mejora en la “calidad” de los servicios educativos.

Ante ello, el marco de acción de UNICEF-Chiapas se movió hacia un problema concreto: la inasistencia escolar.

Las dos primeras etapas de trabajo (sensibilización y diagnóstico), *grosso modo*, son las de la construcción del marco de política para la inclusión educativa en el estado. En cambio, la tercera (operación de acciones concretas) produjo nuevos marcos de interpretación sobre el problema y aportó evidencias para la reorientación de marcos operativos, lo que permitió atender una problemática concreta (la inasistencia escolar) y pasar luego de la “inclusión educativa” a la reformulación de los marcos orientándolos hacia una *política de inclusión social*, en la que los ayuntamientos juegan un papel fundamental.

Reconstruir los marcos para concentrarse en este problema implicó invertir recursos técnicos y humanos en la conciliación de intereses con la finalidad de mantener y aumentar la credibilidad de la Iniciativa ante agentes gubernamentales y la opinión pública; y, al mismo tiempo, reconstruir el marco de interpretación y demostrar su capacidad para la “implementación” de nuevos ‘marcos’ (*reframing*) sobre un problema específico de la educación. Las consecuencias no esperadas de la acción generaron un contexto político favorable, en el cual fue el ayuntamiento, el “tercero excluido”, el que se develó como agente clave.

En ese momento se descentró a los actores involucrados en sus marcos establecidos y entraron en una lógica operativa. Había que saber, primero, dónde estaban los niños de la estadística; se tenía entonces que definir entre los agentes del gobierno estatal y municipal y del sector educativo quién y cómo lo harían. En segundo lugar, había que identificar la causa por la que no se asistía a la escuela. Tercero, había que solucionar una gran variedad de problemas prácticos e inmediatos para que el niño o la niña se reincorporara a la escuela. Los agentes del ayuntamiento canalizaron y acompañaron a esos menores y a sus familias ante las instancias sectoriales para asegurar su incorporación a la escuela.

Éste es el punto de reflexión para configurar los contenidos del marco emergente -y aún en construcción-, que deja atrás el problema de la inasistencia escolar y la óptica focalizada en la atención individual, presentándose como un ‘marco’ de *política para la inclusión social* que toma como unidad de atención a la familia. Tal como puede observarse en el Anexo N° 1, existe una serie de tensiones que deben ser consideradas en torno a ésta y otras experiencias de acción pública:

1. La persistencia de una lógica sectorial y de jerarquización gubernamental, frente a la necesidad de reconocer la configuración e integración compleja de organizaciones, actores e instituciones en situación de interdependencia.
2. La orientación normativa sectorializada que define diferentes dominios, frente a la necesidad de interrelacionarse en torno a problemáticas específicas.
3. La definición de cada sector y nivel de gobierno como grupo de poder que posee recursos y competencias diferentes, pero que resultan cruciales para que los otros satisfagan necesidades sociales y alcancen sus propias metas organizacionales.
4. Lógicas de operación anquilosadas y aisladas, y duplicidad de funciones entre ámbitos de gobierno, frente a claras necesidades de “acción concertada”.

El itinerario de acción y los marcos anteriormente descritos, así como las tensiones sobre las que se invita a la reflexión, no hacen más que recordarnos la riqueza y variedad de la experiencia humana y de sus marcos de interpretación de la realidad. Éste es el sustento, valioso y vulnerable a la vez, para la coordinación del comportamiento social en temas de políticas públicas.

## 6. Conclusiones

La experiencia muestra que mediante el abordaje de temas “educativos” como la inasistencia escolar, se aportan elementos de juicio para *una revisión de la política social existente*. No coincidimos con Pardo (2003) cuando señala que el ayuntamiento es un espacio para la implementación de acciones educativas “complementarias”. Además, los ‘marcos’ de política aquí analizados son una muestra del potencial que tiene el ayuntamiento en la articulación de una política de inclusión social.

En efecto, a pesar de que el ayuntamiento no tiene competencia constitucional ni aparece como uno de los actores en el “gran debate nacional” sobre un tema “educativo” como la inasistencia, queda demostrado que sí tiene un papel fundamental en articular territorialmente y con la población local la *política social*. En el ‘marco’ de política emergente, la gestión local / municipal puede orientarse a la protección y restitución de derechos (como el derecho a una educación básica de calidad) por los siguientes aspectos:

1. Contacto, interlocución y participación de las madres y padres de familia: contacto directo con la ciudadanía, las colonias, los barrios y la estructura ciudadana de organización en relación directa con las familias. Este aspecto es fundamental para incrementar la participación real de las madres y padres de familia en el tema de la calidad de la educación y los procesos de inclusión social.

2. Articulación y organización de la demanda de la ciudadanía: el papel privilegiado del ayuntamiento de fomentar la **exigibilidad** de la calidad y cobertura de servicios, frente a los gobiernos estatales y federal en el marco de la universalidad de los derechos.

3. Las modificaciones en el Pacto Fiscal con la Federación que han incrementado el presupuesto de los ayuntamientos para inversión en distintos ramos, incluyendo el Ramo 33 destinado al desarrollo social. Esto ha permitido ampliar la disponibilidad de recursos para la inversión por parte de los ayuntamientos.

Inclinar la balanza para que todos los actores sociales y agentes políticos construyan un marco en el que se privilegie la segunda parte de las cuatro tensiones señaladas previamente, y para que los ayuntamientos ocupen su verdadera posición como instancias territorializadas de gobierno de articulación y organización de la demanda ciudadana, y tengan capacidad para supervisar y exigir a los gobiernos estatal y federal calidad y cobertura en los servicios ofertados, implica una de dos opciones: o salidas de imposición, o una gran imaginación sociológica.

El análisis de los ‘marcos’ resulta pertinente en este caso toda vez que, en su implementación, permitió que las políticas para atender la inasistencia escolar generaran un ‘marco’ de política pública emergente y aún en construcción. En éste, los ayuntamientos son agentes clave en la implementación de mecanismos para combatir de manera efectiva la inasistencia escolar y lograr reintegrar a niños y niñas al sistema escolar, a través de la articulación de políticas para la inclusión social. Desde luego, un reto de enormes proporciones es la reducción de las curvas de aprendizaje y la institucionalización del ‘marco’ en el cual el ayuntamiento tiene el papel privilegiado de articular demanda social con acción gubernamental.

## Notas

<sup>1</sup> El lema oficial de la Iniciativa ha variado según el tiempo y la entidad: Todas las niñas y todos los niños a la escuela, Todas y todos los niños a la escuela, entre otras.

<sup>2</sup> En el análisis de ‘marcos’ en política pública se sigue la tradición de la teoría de la acción y, en este artículo, se distingue -adhiriendo a la literatura institucionalista- su posicionamiento en la relación principal-agente.

<sup>3</sup> Éste es el ámbito de análisis que nos atañe. No se introdujo el análisis del ámbito *constitucional* en la reformulación propuesta, ya que éste es comprendido como un *marco* normativo que tiene mayor formalidad.

<sup>4</sup> Seguimos la sugerencia de Geertz (1987), en torno a que la praxis puede ser leída a la manera de un texto cultural.

<sup>5</sup> Se analizaron más de 45 documentos de las fuentes señaladas y se realizaron más de 30 entrevistas, entre julio y diciembre de 2006, a operadores locales, agentes del sector educativo, actores de la sociedad civil y a la asistencia técnica de UNICEF-Chiapas.

<sup>6</sup> Se estima que cerca del 98% de las transferencias estaban “etiquetadas”, es decir, destinadas a los salarios de los maestros (Pardo, 1999).

<sup>7</sup> La burocracia del sector educativo (federalizado y estatal) y el gremio magisterial, en el contexto del convenio para la calidad educativa, crearon el Plan Rector para la Calidad de la Educación en Chiapas, y a través del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) se puso énfasis en los programas Para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica (PAREIB), Escuela Amiga (EA) y Aprendizaje Participativo Comunitario (APC) como estrategias para elevar la calidad con respeto a la identidad étnica, lingüística y cultural de los niños y las niñas. Acciones que se alineaban a los objetivos planteados por la *Iniciativa*; pero eran el resultado de mantener los perfiles de trabajo diseñados desde la federación en el marco dominante del sector.

<sup>8</sup> El posicionamiento del tema en la agenda y el diagnóstico son tareas principales en la creación y establecimiento de ‘marcos’ (Snow y Benford, 1988: 199).

<sup>9</sup> Implementos pedagógicos y didácticos, capacitación, mejoras salariales y de prestaciones sociales.

<sup>10</sup> Aquí no discutimos los móviles políticos de la situación descrita, ya que no es nuestro objetivo; en nuestro análisis es un factor más que ayuda a explicar la conformación del ‘marco’ en torno a la educación.

<sup>11</sup> Lo que proporciona una estupenda imagen de los esquemas ideológico-normativos que operan para explicarse el rompimiento de “las reglas” de operación y programáticas de carácter sectorial para, inéditamente, reunirse y tomar acuerdos interinstitucionales entre los agentes de los tres niveles de gobierno y la asistencia técnica de una organización internacional en torno a las muchas problemáticas sociales en las que derivó un problema concreto.

<sup>12</sup> La eficacia del marco operativo establecido se puede ponderar en el hecho de que el IDH-estatal identificó, en dos meses de 2007, a 6.300 niños y niñas, sobre los que ya se están realizando las gestiones pertinentes enfocadas a su reinserción en la escuela.

## **Bibliografía**

Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.) (1996), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa (Colección Antologías de Política Pública; N° 3).

Bacchi, Carol L. (1999), *Women, Policy and Politics: the Construction of Policy Problems*, London, Sage.

Bermúdez Urbina, Flor Marina (2005), “De maestros de base a líderes sindicales: los maestros del nivel de educación indígena en la dirigencia de la sección VII del SNTE en Chiapas”, San Cristóbal de Las Casas, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Tesis para obtener el grado de Maestra en Antropología Social.

Cabrero Mendoza, Enrique (2004), “Descentralización de la política social y nuevo papel de los gobiernos locales: ¿Políticas multinivel o múltiples políticas? El caso de México”, en *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Ricard Gomá y Jacint Jordana (eds.), Barcelona, Fundación CIDOB (Colección Interrogar la Realidad - Serie América Latina).

\_\_\_\_\_ (2006), *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica (Colección Administración Pública).

\_\_\_\_\_ (coord.) (1998), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993): logros y desencantos*, México, Miguel Ángel Porrúa; Centro de Investigación y Docencia Económicas

- (Colección Las Ciencias Sociales).
- Cobb, Roger y Elder, Charles (1983), *Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Comité para los Derechos de la Infancia (1999), 586ª Sesión del 8 de octubre de 1999, New York, UNICEF, mimeo.
- Chavoya, María Luisa (1992), “Algunas notas en torno al nuevo federalismo educativo”, en *La Tarea: Revista de Educación y Cultura*, N° 1, Guadalajara, octubre-diciembre.
- Chihu Amparán, Aquiles (coord.) (2006), *El “análisis de los marcos” en la sociología de los movimientos sociales*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa; Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; Miguel Ángel Porrúa (Colección Las Ciencias Sociales).
- Entman, R. M. (1993), “Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm”, en *Journal of Communication*, Vol. 43 N° 4, Washington, December, pp. 51-58.
- Geertz, Clifford (1987), *La interpretación de las culturas*, Barcelona, Gedisa.
- Glaser, Barney G. y Strauss, Anselm L. (1999), *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, New York, Aldine de Gruyter.
- Gobierno del Estado de Chiapas (México) (2006), *Sexto informe de gobierno de Pablo Salazar Mendiguchía*, Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado de Chiapas.
- Goffman, Irving (1974), *Frame Analysis: an Essay on the Organization of Experience*, London, Harper and Row.
- Guillén López, Tonatiuh (1996), *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, El Colegio de la Frontera Norte; Miguel Ángel Porrúa.
- Hart, Paul’t y Kleiboer, Marieke (1995), “Policy Controversies in the Negotiatory State”, en *Knowledge, Technology and Policy*, Vol. 8 N° 4, New York, Winter, pp. 5-26.
- Ibarra, Pedro y Tejerina, Benjamín (eds.) (1998), *Los movimientos sociales: transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid, Trotta.
- INEGI (2000), *XII Censo general de población y vivienda*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- \_\_\_\_\_ (2005), *II Conteo nacional de población y vivienda*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Jara H., Oscar (1998), “El aporte de la sistematización a la renovación teórico-práctica de los movimientos sociales”, documento presentado en el Seminario Latinoamericano “Sistematización de Prácticas de Animación Sociocultural y Participación Ciudadana en América Latina”, organizado por la Fundación Universitaria Luis Amigó y el Consejo de Educación de Adultos de América Latina, Medellín, Colombia, 12 al 14 de agosto de 1998.
- McAdam, Doug; McCarthy, John D.; y Zald, Mayer N. (1996), *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge, Cambridge University Press (Cambridge Studies in Comparative Politics).
- Pardo, María del Carmen (2003), “El municipio, espacio de acción educativa complementaria”, en *Políticas municipales: una agenda en construcción*, Enrique Cabrero (coord.), México, Miguel Ángel Porrúa; Centro de Investigación y Docencia Económicas; Premio Gobierno y Gestión Local (Colección Las Ciencias Sociales).
- \_\_\_\_\_ (ed.) (1999), *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México.
- Rein, Martin y Schön, Donald (1993), “Reframing Policy Discourse”, en *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Frank Fischer y John Forester (eds.), Durham, Duke University Press.
- \_\_\_\_\_ (1994), *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*,

New York, Basic Books.

- Rodríguez Castillo, Luis (2006), Iniciativa “todas las niñas y todos los niños a la escuela en Chiapas”: sistematización de su experiencia, San Cristóbal de Las Casas, UNICEF-Chiapas, mimeo.
- \_\_\_\_\_ (2007a), “Programa Intermunicipal de inclusión escolar de menores entre 5 y 14 años en Chiapas”, en *Gobierno de proximidad: la capacidad y el ingenio de la gestión local mexicana*, Tonatihu Guillén López, Liliana González Pantoja y Pablo Rojo Calzada (coords.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas; Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal; El Colegio de la Frontera Norte (Colección Premio Gobierno y Gestión Local).
- Rodríguez Castillo, Luis (2007b), Lecciones aprendidas: mecanismos locales de protección y restitución de derechos de la infancia, San Cristóbal de Las Casas, UNICEF-Chiapas, mimeo.
- Snow, David A. y Benford, Robert (1988), “Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilization”, en *International Social Movement Research*, Bert Klandermas, Hanspeter Kriesi y Sidney Tarrow (eds.), Greenwich, JAI Press. v. 1.
- \_\_\_\_\_ (1992), “Master Frames and Cycles of Protest”, en *Frontiers in Social Movement Theory*, Aldon D. Morris y Carol McClurg Mueller (eds.), New Haven, Yale University Press.
- Snow, David A. ...[et al] (1986), “Frame Alignment Processes, Micromobilization and Movement Participation”, en *American Sociological Review*, Vol. 51 N° 4, Washington, August, pp. 464-481.
- Strauss, Anselm y Corbin, Juliet (eds.) (1997), *Grounded Theory in Practice*, London, Sage.
- Tarrow, Sidney (1992), “Mentalities, Political Culture and Collective Action Frames: Constructing Meanings through Action”, en *Frontiers in Social Movement Theory*, Aldon D. Morris y Carol McClurg Mueller (eds.), New Haven, Yale University Press.
- Triandafyllidou, Anna y Fotiou, Anastasios (1998), “Sustainability and Modernity in the European Union: a Frame Theory Approach to Policy-Making”, en *Sociological Research Online*, Vol. 3 N° 1, Guildford, <http://www.socresonline.org.uk/socresonline/3/1/2.html>.
- Tuchman, Gaye (1978), *Making News: a Study in the Construction of Reality*, New York, The Free Press.
- UNICEF (2002), Sesión especial de la Asamblea General de la ONU: un mundo apropiado para los niños y las niñas, New York, Naciones Unidas, UNICEF, mimeo.
- UNICEF-Chiapas (2006a), Revisión del proceso municipal de inclusión escolar, San Cristóbal de Las Casas, UNICEF-Chiapas, mimeo.
- \_\_\_\_\_ (2006b), Todas las niñas y todos los niños a la escuela: carta informativa, San Cristóbal de Las Casas, UNICEF-Chiapas, mimeo.
- Verloo, Mieke (2005), “Mainstreaming Gender Equality in Europe: a Frame Analysis Approach”, en *Greek Review of Social Research*, Vol. 117, Athens, pp. 11-34.

**Anexo N° 1**  
**Transformación del ‘marco’ en la Iniciativa “Todos a la escuela”**

<b>Problema identificado</b>	<b>Causa directa</b>	<b>Procesos sociales</b>	<b>Responsables</b>	<b>Marco institucional</b>
<b>Etapas de sensibilización y diagnóstico</b>				
Malos resultados en educación	Falta de recursos aplicables a la educación	Situación estructural de pobreza y marginación	Estado	Sistema de indicadores de marginación, Ramo 26
			Sector educativo	Sistemas de indicadores de desempeño ANMEB y PAREIB
			Magisterio	Estrategia de posicionamiento político
	Baja calidad educativa	Degradación de la labor docente y de la infraestructura educativa	Sector educativo	Sistemas de indicadores de desempeño PEC, PAREIB, EA y APC
			UNICEF	Cobertura universal
Ausencia de responsabilidad de los tutores	Situación de baja valoración cultural de la educación	Familias	Indolencia	
<b>Etapas de operación a “nivel de terreno”</b>				
Inasistencia escolar	Situación escolar crítica	Deficiente calidad educativa	Sector educativo	Sistema municipal de inclusión escolar
	Situación familiar crítica	Exclusión social	Agentes y organizaciones de los tres órdenes de gobierno	
<b>Etapas de reorientación de ‘marcos’</b>				
Calidad educativa	Débil entramado institucional	Deficiente calidad educativa	Municipio como articulador de la demanda ciudadana y vigilante en la exigibilidad de la calidad y cobertura de servicios	Política de inclusión social
		Exclusión social		